

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia. Muutoksilla toteutetaan hallitusohjelman kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamista koskevia toimenpiteitä. Muutosten tavoitteena on vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää sääntelyä, lisätä rakentamismahdollisuuksia sekä edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä.

Esityksen mukaan yleiskaavan käyttöä rakennusluvan perusteena lisätään, rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella koskevia säännöksiä täsmennetään ja maa- ja metsätalouteen liittyvää rakentamista joustavoitetaan sekä mahdollistetaan suunnittelutarveratkaisujen tekeminen myös alueellisena. Asemakaavoitusta helpotetaan ja joustavoitetaan mahdollistamalla asemakaavamuutoksen laatiminen myös vaiheittain sekä mahdollistamalla asemakaavan laatiminen tai muuttaminen perustellusta syystä ilman yleiskaavan ohjausvaikutusta alueilla, joilla yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Kunnan mahdollisuuksia päättää rakennusjärjestyksessä vapaa-ajanasuntojen käyttötarkoitusten muutosmahdollisuuksista lisätään. Maisematyöluvan soveltamisalaa rajataan.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kuntien alueidenkäytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä koskeva ohjaustehtävä ehdotetaan poistettavaksi ja valitusoikeus rajattavaksi vaikutuksiltaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin. Kaavoitusta koskevien viranomaisneuvottelujen määrää vähennettäisiin.

Esityksessä ehdotetaan vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja nostettavaksi 2 000 kerrosneliömetristä 4 000 kerrosneliömetriin sekä poistettavaksi velvoite osoittaa maakuntakaavan keskustatoimintojen alueella vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus. Lisäksi luovutettiin velvoitteesta ottaa huomioon kaupan laatu sijoitettaessa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle. Vähittäiskaupan suuryksikön ensisijainen sijaintipaikka olisi edelleen keskusta-alue. Suuryksikkö voitaisiin kuitenkin sijoittaa myös muualle edellyttäen, että kaupan palvelujen saavutettavuus otetaan sijoituksen perusteena huomioon. Lisäksi vähittäiskauppaa koskevissa säännöksissä oleva täsmennetty valtuutus antaa asemakaavoissa kaupan laatuun ja kokoon liittyviä asemakaavamääräyksiä ehdotetaan kumottavaksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2017.

---

**SISÄLLYS**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....	1
SISÄLLYS .....	2
YLEISPERUSTELUT .....	5
1 JOHDANTO .....	5
2 NYKYTILA .....	5
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö .....	5
Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena .....	5
Ranta-alueiden loma-asutusta koskevien yleis- ja asemakaavan erityiset sisältövaatimukset .....	5
Rakennusluvan myöntämisen edellytykset suunnittelutarvealueilla .....	6
Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan ..	7
Vapaa-ajanasuinrakennuksen käyttötarkoituksen muuttaminen pysyvään asumiseen .....	7
Maisematyö lupa .....	7
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten rooli ja tehtävät alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa .....	9
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien väliset viranomaisneuvottelut .....	9
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitusoikeus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa .....	10
Vähittäiskaupan suuryksikkö .....	10
Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen .....	11
Vähittäiskauppaa koskevat asemakaavamääräykset .....	11
Asemakaavan laatiminen vaiheittain .....	11
Asemakaavan hyväksyminen .....	12
Osallistumis- ja arviointisuunnitelma ja sitä koskeva neuvottelu .....	12
Aurinkopaneelien ja -keräimien asentamisen ja rakentamisen luvanvaraisuus ..	13
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö .....	13
2.3 Nykytilan arviointi .....	15
Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena .....	15
Ranta-alueiden loma-asutusta koskevien yleis- ja asemakaavan erityiset sisältövaatimukset .....	15
Rakennusluvan myöntämisen edellytykset suunnittelutarvealueilla .....	16
Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan ..	16
Vapaa-ajanasuinrakennuksen käyttötarkoituksen muuttaminen pysyvään asumiseen .....	17
Maisematyö lupa .....	17
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten rooli ja tehtävät alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa .....	18
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien väliset viranomaisneuvottelut .....	19
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitusoikeus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa .....	19
Vähittäiskaupan suuryksikkö .....	20

	Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoituksen osoittaminen	
	maakuntakaavan keskustatoimintojen alueelle .....	20
	Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen .....	21
	Asemakaavan laatiminen vaiheittain .....	22
	Asemakaavan hyväksyminen.....	22
	Osallistumis- ja arviointisuunnitelma ja sitä koskeva neuvottelu .....	22
	Aurinkopaneelien ja -keräimien asentamisen ja rakentamisen luvanvaraisuus..	22
3	ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET .....	23
3.1	Tavoitteet.....	23
3.2	Toteuttamisvaihtoehdot.....	23
3.3	Keskeiset ehdotukset.....	25
4	ESITYKSEN VAIKUTUKSET .....	27
4.1	Taloudelliset vaikutukset.....	27
	Yleiskaavan käytön lisääminen rakennusluvan perusteena ja alueellinen	
	suunnittelutarveratkaisu .....	27
	Rakennusjärjestyksen määräys vapaa-ajanasunnon käyttötarkoituksen	
	muuttamisesta .....	27
	Vanhentuneen yleiskaavan ohjausvaikutuksen joustavoittaminen.....	28
	Maisematyöluvan soveltamisalan rajaaminen .....	28
	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten roolin rajaaminen.....	28
	Vähittäiskauppaa koskevan sääntelyn keventäminen .....	28
	Asemakaavoituksen sujuvoittaminen ja nopeuttaminen .....	30
	Aurinkopaneeleja ja -keräimiä koskevan lupamenettelyn selkeyttäminen.....	30
4.2	Vaikutukset viranomaisten toimintaan .....	30
	Yleiskaavan käytön lisääminen rakennusluvan perusteena ja alueellinen	
	suunnittelutarveratkaisu .....	30
	Rakennusjärjestyksen määräys vapaa-ajanasunnon käyttötarkoituksen	
	muuttamisesta .....	30
	Vanhentuneen yleiskaavan ohjausvaikutuksen joustavoittaminen.....	31
	Maisematyöluvan soveltamisalan rajaaminen .....	31
	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten roolin rajaaminen.....	31
	Vähittäiskauppaa koskevan sääntelyn keventäminen .....	31
	Asemakaavoituksen sujuvoittaminen ja nopeuttaminen .....	32
	Aurinkopaneeleja ja -keräimiä koskevan lupamenettelyn selkeyttäminen.....	32
4.3	Ympäristövaikutukset.....	32
	Yleiskaavan käytön lisääminen rakennusluvan perusteena.....	32
	Vanhentuneen yleiskaavan ohjausvaikutuksen joustavoittaminen.....	32
	Maisematyöluvan soveltamisalan rajaaminen .....	32
	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten roolin rajaaminen.....	33
	Asemakaavoituksen sujuvoittaminen ja nopeuttaminen .....	33
	Aurinkopaneeleja ja -keräimiä koskevan lupamenettelyn selkeyttäminen.....	33
4.4	Yhteiskunnalliset vaikutukset .....	34
	Yleiskaavan käytön lisääminen rakennusluvan perusteena ja alueellinen	
	suunnittelutarveratkaisu .....	34
	Vanhentuneen yleiskaavan ohjausvaikutuksen joustavoittaminen.....	34
	Maisematyöluvan soveltamisalan rajaaminen .....	34
	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten roolin rajaaminen.....	34

## HE 251/2016 vp

Vähittäiskauppaa koskevan sääntelyn keventäminen .....	34
Asemakaavoituksen sujuvoittaminen ja nopeuttaminen .....	35
5 ASIAN VALMISTELU .....	35
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	35
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	35
5.3 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto.....	38
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....	39
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT .....	39
1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki .....	39
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET .....	49
3 VOIMAANTULO.....	49
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	49
LAKIEHDOTUS .....	51
Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.....	51
LIITE .....	58
RINNAKKAISTEKSTI .....	58
Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.....	58

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaan maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999) uudistetaan rakentamismahdollisuuksien helpottamiseksi. Hallitusohjelman tavoitteena on turhan sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. Tavoitteiden toteuttamiseksi perataan säädökset, jotka eniten haittaavat kansalaisten arkea, yritystoimintaa, maataloutta, investointeja, rakentamista ja tervettä kilpailua. Hallitusohjelman mukaan lupa- ja valitusprosesseja sujuvoitetaan ja viranomaisten keskinäisten valitusten määrä minimoidaan esimerkiksi ennakkoneuvottelumenettelyllä.

Ehdotetulla maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella toteutettaisiin hallitusohjelman kaavoitukseen ja rakentamisen lupajärjestelmään liittyviä kirjauksia.

### 2 Nykytila

#### 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena

Yleiskaavan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena ranta-alueiden ulkopuolella säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:ssä. Suunnittelutarvealueita koskevien rakennusluvan edellytysten estämättä voidaan rakennuslupa oikeusvaikutteisen yleiskaavan perusteella myöntää enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamiseen, jos yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Määräys voi koskea vain kyläaluetta, johon ei kohdistu merkittäviä rakentamispaineita. Edellytyksenä on lisäksi, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella. Tällainen yleiskaavan määräys on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan.

Näillä rajauksilla on turvattu se, että yleiskaavaa ei käytetä suoraan rakennuslupiin oikeuttavana suunnitteluvälineenä voimakkaan rakentamispaineen alueilla eikä sellaisilla taajamien lievealueilla, joilla rakentamisen määrä ja tehokkuus edellyttävät maankäytön yksityiskohtaisempaa suunnittelua asemakaavalla. Kyläyleiskaavasäätelyllä ei tahdottu luoda suunnittelukeinoa, joka syrjäyttäisi asemakaavan yksityiskohtaisen suunnittelun välineenä, sekä pyrittiin siihen, ettei maaseudun rakentamisen ohjausta ratkaistaisi suoriin rakennuslupiin mahdollistavalla kyläyleiskaavoituksella sellaisilla alueilla, joissa ei ole jo olemassa olevia kyliä. Pykälän mukaisen 10 vuoden määräajan tarkoitus on se, että maankäytön muutokset ja rakentamispaineen mahdollinen lisääntyminen voidaan ottaa huomioon määräyksen uusimisen edellytyksiä harkittaessa.

Ranta-alueiden loma-asutusta koskevien yleis- ja asemakaavan erityiset sisältövaatimukset

Ranta-alueiden loma-asutusta koskevien yleis- ja asemakaavojen sisältövaatimuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä. Sen mukaisesti laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa (ranta-asemakaava) pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle on sen lisäksi, mitä yleis- tai asemakaavasta muutoin säädetään, katsottava muun muassa, että ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta.

Suomalaiset kylät sijaitsevat usein vesistön tuntumassa. Kokonaan tai osittain ranta-alueella sijaitsevilla kylillä on sovellettu siis myös ranta-alueiden loma-asutusta koskevien yleis- ja asemakaavojen sisältövaatimuksia. Tämä on vaikuttanut erityisesti yleiskaavojen mitoittamiseen

sekä vaatimukseen säilyttää riittäviä ja yhtenäisiä rakentamattomia alueita rannoilla myös kylien alueilla.

Rakennusluvan myöntämisen edellytykset suunnittelutarvealueilla

Rakennusluvan edellytyksistä asemakaava-alueen ulkopuolella säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 136 §:ssä. Rakennuspaikan tulee olla tarkoitukseen sovelias, rakentamiseen kelvollinen ja riittävän suuri, kuitenkin vähintään 2 000 neliometriä. Rakennuspaikan soveliaisuutta ja kelvollisuutta harkittaessa on muun muassa otettava huomioon, ettei rakennuspaikalla ole tulvan, sortuman tai vyörymän vaaraa. Lisäksi rakennukset on voitava sijoittaa riittävälle etäisyydelle kiinteistön rajoista, yleisistä teistä ja naapurin maasta. Ilman asianomaisen suostumusta rakennusta ei saa rakentaa viittä metriä lähemmäksi toisen omistamaa tai hallitsemaa maata eikä kymmentä metriä lähemmäksi rakennusta, joka on toisen omistamalla tai hallitsemalla maalla, ellei siihen ole erityistä syytä.

Rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan, täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden sekä muutkin rakentamiselle maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:ssä asetetut vaatimukset. Lisäksi on varmistettava, että rakennuspaikalle on käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen ja vedensaanti sekä jätevedet voidaan hoitaa tyydyttävästi ilman haittaa ympäristölle. Teiden rakentaminen tai vedensaannin taikka viemäroinnin järjestäminen ei saa myöskään aiheuttaa kunnalle erityisiä kustannuksia. Rakennus on voitava myös sijoittaa ja rakentaa niin, että se ei tarpeettomasti haittaa naapuria tai vaikeuta naapuri-kiinteistön sopivaa rakentamista. Maakuntakaavasta tai yleiskaavasta johtuvat mahdolliset rajoitukset on otettava huomioon.

Näiden edellytysten lisäksi rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueilla säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä. Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n mukaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen. Suunnittelutarvealueita koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. Alue, joka täyttää nämä edellytykset, on suunnittelutarvealuetta suoraan lain nojalla.

Suoraan laissa määriteltyjen suunnittelutarvealueiden lisäksi kunta voi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa alueita, joilla suunnittelutarve on olemassa. Näitä voivat olla alueet, joilla niiden sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai joilla erityisten ympäristöarvojen tai -haittojen vuoksi on tarpeen suunnitella maankäyttöä. Tällainen alue voi olla esimerkiksi taajaman lievealue.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa 2013 todettiin, että yleiskaavoissa ja rakennusjärjestyksissä suunnittelutarvealueita on osoitettu lähinnä suurimmille kaupunkiseuduille. Kokonaan suunnittelutarvealueiksi koko maassa oli tuolloin osoitettu kahdeksan kuntaa, joista viisi oli Uudellamaalla.

Suunnittelutarvealueelle rakentaminen edellyttää asemakaavaa tai suunnittelutarveratkaisua, joka voidaan käsitellä myös samanaikaisesti rakennusluvan kanssa. Rakennusluvan erityisenä edellytyksenä suunnittelutarvealueella on, että rakentaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä ja on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei myöskään saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

## HE 251/2016 vp

Suunnittelutarveratkaisuja on maankäyttö- ja rakennuslain voimassa ollessa käsitelty vuosittain kahdesta tuhannesta runsaaseen kolmeen tuhanteen, viime vuosina määrä on pudonnut alle kahteen tuhanteen. Näistä valtaosa on ollut myönteisiä. Vuosina 2000–2014 kielteisiä päätöksiä oli kaikkiaan n. 9 %. Suunnittelutarveratkaisut keskittyvät voimakkaasti suurimmille kaupunkiseuduille kehyskuntineen.

Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Yleiskaavan oikeusvaikutuksista muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:ssä. Lähtökohtana on, että yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Myös viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista.

Yleiskaavan tehtävänä on yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaavoituksen yhteydessä ei tulevilla asemakaava-alueilla vielä yksityiskohtaisesti ratkaista maankäyttöä. Asemakaavoituksen yhteydessä tehtävät ratkaisut voidaan tälläkin hetkellä joustavasti sovittaa yleiskaavoituksen periaatteisiin, kunhan yleiskaavan keskeisistä linjauksista pidetään kiinni. Merkitystä tässä suhteessa on myös yleiskaavan yksityiskohtaisuudella. Yleiskaava on joustava kaavamuoto ja se voidaan laatia yleispiirteiseksi tai yksityiskohtaiseksi kulloisenkin ohjaustarpeen mukaan. Asemakaavan laatiminen siten, että poikettaisiin yleiskaavan keskeisistä periaatteista, ei ole mahdollista ilman yleiskaavan muuttamista.

Vapaa-ajanasuinrakennuksen käyttötarkoituksen muuttaminen pysyvään asumiseen

Kunnat ratkaisevat käyttötarkoituksen muutokset poikkeamispäätöksellä maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaisesti silloin, kun kyse on kaavattomasta ranta-alueesta tai rantayleis- tai asemakaavassa alue on osoitettu loma-rakennuspaikaksi. Jos kyseessä ei ole ranta-alue, kunta ratkaisee käyttötarkoituksen muutoksen maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n mukaisella suunnittelutarveratkaisulla silloin, kun alueella ei ole suoraan rakentamiseen ohjaavaa kaavaa, mutta alue on suunnittelutarvealuetta maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n nojalla. Useimmiten lomarakennukset ovat rannalla, joten poikkeamispäätökset loma-asuntojen muuttamiseksi pysyvään asumiseen ovat suunnittelutarveratkaisuja yleisempiä. Käyttötarkoituksen muutos edellyttää aina rakennuslupaa maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n mukaisesti.

Valtaosa maamme loma-asunnoista sijaitsee pitkinä nauhamaisina rakenteina vesistöjen varsilla. Kunnan palvelukeskukset ovat kaukana loma-asunnoista ja tiet mökeille ovat joskus vaikeakulkuisia varsinkin talvikausina. Vapaa-ajanasuntoja on paljon rannoilla ja saarissa sekä jonkin verran myös maaseudun kylissä ja vesistöillä haja-asutusalueilla. Loma- ja hiihtokeskusten alueilla sijaitsee myös paljon loma-asuntoja ja näillä alueilla työskentelevät henkilöt saattavat asua loma-asunnoissa sesonkiaikoina tai vakituksluonteisesti. Suomen kunnat ovat loma-asutuksen sijoittumisen suhteen hyvin erilaisia. Vapaa-ajanasunnoilla asumisen määrää ei säännellä tai seurata.

Maisematyöluva

Useat metsäalueisiin kohdistuvan suunnittelun kehitystarpeet kuten maisematyöluvan käyttö (toimenpiderajoitus) liittyvät maankäyttö- ja rakennuslain ja metsälain (1093/1996) alueelliseen soveltamiseen. Maankäyttö- ja rakennuslaki sääntelee kaikkea maankäyttöä, metsälaki ainoastaan metsiä. Lakien luonteeseen kuuluu, että ne toimivat eri tavalla, koska niissä on kyse eri oikeushyvästä.

## HE 251/2016 vp

Maankäyttö- ja rakennuslain 3 §:n mukaan alueiden käyttöä koskevat tavoitteet ja suunnitelmat on, siten kuin erikseen säädetään, otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla ympäristön käytön järjestämisestä. Maankäyttö- ja rakennuslain 41 §:n mukaan yleiskaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisältö vaativat aluetta suunniteltaessa, rakentaessa tai muutoin käytettäessä. Metsäalueilla voi olla tarpeen ohjata maankäyttöä ja sovittaa yhteen rakentaminen, metsätalous, luonnonsuojelu ja ulkoilu. Viranomaisten on maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n mukaan katsottava, ettei alueiden käyttöä koskevilla toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista.

Metsälakia sovelletaan metsän hoitamiseen ja käyttämiseen metsätalousmaaksi luettavilla alueilla. Metsälaki ei ole voimassa luonnonsuojelulain nojalla muodostetuilla suojelualueilla eikä kaavoissa suojelualueeksi osoitetuilla alueilla. Oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella metsälaki on voimassa metsän hoitamisen ja käyttämisen osalta maa- ja metsätalousalueeksi (mm. M, MU, MY sekä muut M-alkuiset) tai virkistyskäyttöön (mm. V, VL, VU, VR sekä muut V-alkuiset) osoitetuilla alueilla. Yleiskaavan M- ja V-alkuisilla alueilla on rinnakkain voimassa sekä maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvat kaavat merkintöineen ja määräyksineen että metsälaki. Tällaisten alueiden omistajien on noudatettava sekä kaavamääräyksiä että metsälakia. Yleiskaavan muilla alueilla metsälaki ei ole voimassa.

Yleiskaavassa voidaan maankäyttö- ja rakennuslain 128 §:n nojalla määrätä maiseman muuttamista koskeva toimenpiderajoitus. Maisemaa muuttavaa toimenpidettä ei tällöin saa suorittaa ilman maisematyölupaa. Maisematyöluvan ratkaisee kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Maisematyö lupa voidaan siirtää myös kunnan määräämän muun viranomaisen ratkaistavaksi. Lupa ei tarvita vaikutuksiltaan vähäisiin toimenpiteisiin. Lupa on myönnettävä, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

Jos maa- ja metsätalouteen tai virkistyskäyttöön osoitetulle alueelle on yleiskaavassa osoitettu toimenpiderajoitus (maisematyölupavaatimus), alueella on metsää hoidettaessa ja käytettäessä noudatettava metsälakia sekä haettava maisematyölupaa maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä varten. Metsälain ja maisematyöluvan yhtäaikaisen soveltamisen johdosta kuntien maisematyölupapäätöksissä voidaan esimerkiksi rajoittaa metsänhakkuuta alueella, jolla metsälaki sen sallisi tai asettaa metsätalouden toimenpiteille tiukempia rajoitteita kuin metsälaki edellyttäisi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 140 §:n mukaan jos lupa kaivamiseen tai louhimiseen evätään yleiskaavassa olevan erityisen määräyksen nojalla taikka asemakaava-alueella, missä kaavaa ei ole päätetty muuttaa, lunastusvelvollisuudesta on voimassa, mitä maa-aineslain 8 §:ssä säädetään. Jos lupa muuhun toimenpiteeseen mainituilla alueilla evätään eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen maataan, hänellä on oikeus saada kunnalta tai, jos alue on tarkoitettu tai osoitettu valtion tarpeisiin, tältä korvaus vahingosta, joka hänelle siitä aiheutuu.

Suomessa oli vuoden 2015 lopulla voimassa yhteensä noin 2 050 yleiskaavaa. Tavallisesti toimenpiderajoituksia osoitetaan varsin pieneen osaan yleiskaavojen metsäalueista. Niitä osoitetaan yleensä rantavyöhykkeelle, lomarakennuspaikkojen lähialueelle tai MY- tai luo-alueille, muutamissa kaavoissa myös virkistysalueille. Lisäksi on voimassa yleiskaavoja, joissa toimenpiderajoituksilla on turvattu virkistysarvoja.



## HE 251/2016 vp

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten rooli ja tehtävät alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävistä alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:ssä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on ohjata ja edistää kunnan alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten on myös valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, muut alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tavoitteet sekä kaavoitus- ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunta on keskeinen toimija ja päätöksentekijä alueidenkäytössä. Kunta huolehtii alueellaan maankäytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta. Valtion ensisijaisena vaikutusmuotona laissa korostetaan ennakolta tapahtuvaa yhteistyötä ja neuvottelumenettelyjä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten keskeisiä toimintamuotoja alueidenkäytön ohjauksessa ovat kehittämiskeskustelut ja viranomaisneuvottelut, joista säädetään laissa erikseen. Lisäksi ohjausta toteutetaan monilla muilla tavoilla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi antaa kunnalle muuta asiantuntija-apua ja neuvontaa, antaa lausunnon kaavaa ja rakennusjärjestystä koskevasta ehdotuksesta, osallistua muihin kaavaneuvotteluihin kuin lakisääteisiin viranomaisneuvotteluihin ja järjestää kuntien edustajille ja muille sidosryhmille koulutustilaisuuksia.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontatehtävä on luonteeltaan kuntien kaavoitus- ja rakennustoimen hoitoon kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Valvontatehtävää toteutetaan seuraamalla kuntien päätöksiä ja tuomalla mahdolliset epäkohdat esiin ennakolta tehtävässä yhteistyössä. Ääritilanteissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset toteuttavat valvontatehtävänsä valittamalla kuntien päätöksistä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien väliset viranomaisneuvottelut

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan välisistä yleis- ja asemakaavoja koskevista viranomaisneuvotteluista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:ssä. Sen mukaan valmisteltaessa yleis- tai asemakaavaa, joka koskee valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai joka muutoin on yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten, luonnonarvojen tai kulttuuriympäristön kannalta erityisen merkittävä taikka valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä, on oltava yhteydessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan kesken on järjestettävä neuvottelu tällaisen kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, seudullisten ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi.

Rantoja koskevien kaavojen osalta neuvotteluvollisuudesta säädetään erikseen maankäyttö- ja rakennuslain 77 §:ssä. Yhteydenpito ja neuvottelu ovat tarpeen aina laadittaessa yleiskaavaa ranta-alueelle, jos kaava laaditaan pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi, sekä aina laadittaessa ranta-asemakaavaa.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksessa säädetään tarkemmin viranomaisneuvottelujen ajankohdasta kaavoitusprosessin eri vaiheissa ja neuvottelujen järjestämisestä.

Viranomaisneuvotteluja pidetään vuosittain noin seitsemänsataa. Neuvottelujen määrä on viime vuosina ollut laskeva. Kuntaliiton vuonna 2012 tekemän kyselyn mukaan lähes kaikista yleiskaavoista pidetään viranomaisneuvottelu. Yli 90 prosentissa yleiskaavoja pidetään kaksi viranomaisneuvottelua. Asemakaavojen osalta viranomaisneuvottelujen pitämisessä on eroavaisuuksia kunnan koosta riippuen. Pienissä kunnissa asemakaavoista pidetään viranomais-

## HE 251/2016 vp

neuvottelu noin 80 prosentissa. 6 000–50 000 asukkaan kunnissa hieman yli puolessa asema-kaavoista ja yli 50 000 asukkaan kunnissa noin 40 prosentissa asemakaavoista pidetään viran-omaisneuvottelu. Yli puolesta asemakaavoja, joita viranomaisneuvottelu lain mukaan koskee, pidetään kaksi neuvottelua.

Viranomaisneuvottelujen lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien välillä pidetään myös muita neuvotteluja, esimerkiksi työneuvotteluja ja kuukausikokouksia. Näiden neuvottelujen vuosittainen määrä on lähes yhtä suuri kuin viranomaisneuvottelujen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitusoikeus maankäyttö- ja rakennuslain mukai-sissa asioissa

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan oikeus valittaa kaavoista, rakennusjärjestyksistä, poikkeamispäätöksistä, suunnittelutarveratkaisuisista, maisematyöluvista, rakennuksen purkamislupaa koskevista päätöksistä sekä eräissä tilanteissa rakennusluvista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitusoikeudesta kaavoja ja ra-kennusjärjestyksiä koskien säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:ssä, poikkeamispää-töksiä ja suunnittelutarveratkaisuja koskien maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:ssä ja maise-matyöluvia, rakennuksen purkamislupapäätöksiä sekä rakennuslupia koskien maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:ssä.

Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tekemien kaavavalitusten määrä on vaihdellut vuosittain alle kymmenestä reiluun kahteen-kymmeneen. Valitukset ovat kohdistuneet noin kahdesta neljään prosenttiin kuntien hyväksy-mistä kaavoista. Asemakaavoista, jotka ovat asuntotuotannon kannalta tärkeimpiä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitukset ovat kohdistuneet vain noin yhteen prosenttiin.

Kuntien suunnittelutarveratkaisuisista ja poikkeamispäätöksistä elinkeino-, liikenne- ja ympäris-tökeskusten valitukset ovat vuosittain kohdistuneet noin kahdesta kolmeen prosenttiin. Mai-sematyöluvista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat valittaneet erittäin harvoin. Valituksia on tehty korkeintaan yksi vuodessa, kaikkina vuosina valituksia ei ole tehty ollen-kaan.

Rakennusten purkamisluvista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat valittaneet hiu-kan maisematyöluvia useammin, valitusten vuosittainen määrä on kuitenkin koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon ajan pysynyt alle kymmenessä.

### Vähittäiskaupan suuryksikkö

Maankäyttö- ja rakennuslain 71 a §:n mukaan vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää. Kaavajärjestelmän mukaisesti merkitykseltään seudulliset vähittäiskaupan suuryksiköt osoitetaan maakuntakaavoissa. Vai-kutuksiltaan paikalliset vähittäiskaupan suuryksiköt ratkaistaan kuntakaavoissa eli yleiskaa-voissa ja asemakaavoissa. Maankäyttö- ja rakennuslain 71 d §:n mukaan vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitettun alu-een ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten.

Vähittäiskaupan suuryksikön määritelmää koskee siirtymäsäännös, jonka mukaan lain 71 a §:ää sovelletaan paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaan kuitenkin vasta 15 päivästä huhtikuuta 2017. Kaikki yli 2 000 kerrosneliömetrin myymälät olisivat tämän jälkeen vähit-täiskaupan suuryksiköitä.

## HE 251/2016 vp

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa ei ole määritelty laissa. Hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupalla tarkoitetaan kauppaa, jolle on ominaista suuret, paljon tilaa vaativat tuotteet kuten autot, huonekalut ja rakennustarvikkeet ja joka edellyttää sijaintia hyvien liikenneyhteyksien varrella. Ympäristöministeriö on vuonna 2000 antanut suosituksen paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan tulkinnasta.

### Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoituksen osoittaminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 71 b §:n erityisiin sisältövaatimuksiin sisältyy velvoite maakuntakaavaa koskien esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja sekä velvoite osoittaa maakuntakaavassa vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus riittävällä tarkkuudella. Hallituksen esityksen (HE 309/2010 vp) perustelujen mukaan velvoite enimmäismitoituksen osoittamiseen koskee maakuntakaavassa erityisellä merkinnällä osoitettavien vähittäiskaupan suuryksikköjen ohella soveltuvin osin myös näissä kaavoissa osoitettavia keskustatoimintojen alueita. Enimmäismitoituksen osoittamisen tapa riippuu olosuhteista. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan esimerkiksi suurimpien kaupunkien keskustatoimintojen alueilla ei ole aina tarpeen osoittaa enimmäismitoitusta kerrosneliömetreinä, jos kaavan vaikutusten arviointi ei sitä edellytä.

### Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 71 c §:n 1 momentin mukaan vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan laatu huomioon ottaen ole perusteltu. Säännös on joustava ja ottaa huomioon sen, että on olemassa kaupan toimialoja, jotka ovat laadultaan sellaisia, että ne voivat perustellusta syystä sijoittua myös keskustalueiden ulkopuolelle. Nämä toimialat eivät tyypillisesti kilpaile keskustaluuelle sijoittuvan kaupan kanssa ja niiden sijoittaminen keskustaluuelle on toiminnan luonteen ja ison tonttitilan tarpeen vuoksi vaikeaa. Myös toimialan tyypillinen asiointitiheys ja sitä kautta liikenteen määrä vaikuttaa arviointiin.

### Vähittäiskauppaa koskevat asemakaavamääräykset

Asemakaavassa voidaan maankäyttö- ja rakennuslain 71 e §:n mukaan antaa kaupan laatua ja kokoa koskevia kaavamääräyksiä, jos se kaupan palvelujen saatavuuden kannalta on tarpeen. Kyseisiä asemakaavamääräyksiä koskeva säännös siirrettiin lain 57 §:stä 71 e §:ään, kun vähittäiskauppaa koskevat säännökset koottiin 9 a lukuun maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella (319/2011) vuonna 2011. Hallituksen esityksen (101/1998) lain 57 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettiin myös esimerkinomaisesti eräitä tarkoituksia, joita varten asemakaavamääräyksiä voidaan antaa. Näistä mainittiin muun muassa kaupan laatu ja koko. Maankäyttö- ja rakennuslain 71 e §:ssä on siten täsmennetty valtuutus antaa vähittäiskaupan laatua ja kokoa koskevia asemakaavamääräyksiä.

### Asemakaavan laatiminen vaiheittain

Asemakaavan tarkoituksesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 50 §:ssä. Alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten laaditaan asemakaava, jonka tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla.

## HE 251/2016 vp

Asemakaavan sisältövaatimuksista ja esitystavasta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 54 ja 55 §:ssä ja vaikutusten selvittämisestä kaavaa laadittaessa maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä.

Jos maankäytön yksityiskohtainen suunnittelu on tarpeellista vain maanalaisten tilojen rakentamista tai muuta käyttöä varten, asemakaava voidaan maankäyttö- ja rakennuslain 56 §:n mukaan laatia myös vaiheittain niin, että se käsittää vain maanalaisia alueita. Maanalaisia alueita koskevaa säännöstä lukuun ottamatta maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole säännöksiä asemakaavan laatimisesta vaiheittain, siis vain tiettyä rajattua asiakokonaisuutta tai asiakokonaisuuksia koskien. Käytännössä asemakaavamuutokset laaditaan muutostarpeesta riippumatta sisällyttäen niihin kaikki asiakokonaisuudet sekä niitä koskevat mahdolliset selvitykset ja vaikutusten arvioinnit. Sen sijaan maakuntakaavan ja yleiskaavan osalta maankäyttö- ja rakennuslain 27 ja 35 §:ssä säädetään nimenomaan, että kaava voidaan laatia myös vaiheittain.

Asemakaavan hyväksyminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 52 §:n mukaan asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voidaan kuitenkin muiden kuin vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma ja sitä koskeva neuvottelu

Maankäyttö- ja rakennuslain 63 §:n 1 momentin mukaan kaavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman sisältö ja laajuus riippuvat kyseessä olevan kaavan tarkoituksesta ja merkityksestä. Hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp) maankäyttö- ja rakennuslain 63 §:n 1 momenttia koskevissa perusteluissa todetaan, että jos vähäisessä kaavoitus-hankeessa osallisia on vain muutamia, ei suunnitelman laatiminen aina ole välttämätöntä, jos kaavan vireilläoloista ilmoittaminen ja vuorovaikutus voidaan muutoinkin turvata.

Maankäyttö- ja rakennuslain 64 §:ssä säädetään neuvottelusta osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Kunta voi neuvotella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä ja toteuttamisesta. Osallisella on ennen kaavaehdotuksen asettamista julkisesti nähtäville mahdollisuus esittää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle neuvottelun käymistä osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä. Jos suunnitelma on ilmeisesti puutteellinen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on viivytyksettä järjestettävä kunnan kanssa neuvottelu suunnitelman täydennystarpeiden selvittämiseksi. Neuvotteluun on kutsuttava esityksen tehnyt osallinen ja tarpeen mukaan ne viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaan asia liittyy.

Maankäyttö- ja rakennuslain 64 §:n tarkoituksena on, että kunta voi jo kaavoitusmenettelyn varhaisessa vaiheessa varmistua siitä, että osallistumis- ja arviointisuunnitelma on riittävä myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen mielestä. Lisäksi tarkoituksena on, että osallinen voi tuoda näkemyksensä osallistumis- ja arviointisuunnitelman puutteellisuudesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tietoon. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kannanotot osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä eivät kuitenkaan sido kuntaa.

Aurinkopaneelien ja -keräimien asentamisen ja rakentamisen luvanvaraisuus

Erilaisten toimenpiteiden luvan tarve riippuu toimenpiteen tyypistä, koosta ja sijainnista sekä sen vaikutuksista. Luvan tarpeen määrittely pelkäästään hankkeen tyyppin perusteella ei aina ole mahdollista, mikä korostaa tapauskohtaisen harkinnan merkitystä.

Rakennusluvasta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:ssä. Rakennuksen rakentamiseen on oltava rakennuslupa. Rakennuslupa tarvitaan myös sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen, sekä rakennuksen laajentamiseen tai sen kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen. Muuta rakennuksen korjaus- ja muutostyötä varten tarvitaan rakennuslupa, jos työllä ilmeisesti voi olla vaikutusta rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen tai terveydellisiin oloihin.

Toimenpideluvasta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 126 §:ssä. Rakentamiseen voidaan rakennusluvasta sijasta hakea toimenpidelupa sellaisten rakennelmien ja laitosten, kuten maston, säiliön ja piipun pystyttämiseen, joiden osalta lupa-asian ratkaiseminen ei kaikilta osin edellytä rakentamisessa muutoin tarvittavaa ohjausta. Toimenpidelupa tarvitaan myös sellaisen rakennelman tai laitoksen pystyttämiseen ja sijoittamiseen, jota ei pidetä rakennuksena, jos toimenpiteellä on vaikutusta luonnonoloihin, ympäröivän alueen maankäyttöön taikka kaupunki- tai maisemakuvaan. Lisäksi toimenpidelupa tarvitaan muuhun kuin rakennuslupaa vaativaan rakennuksen ulkoasua muuttavaan toimenpiteeseen sekä asuinrakennuksen huoneistojärjestelyihin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:ssä on lisäksi luettelo toimenpideluvanvaraisista toimenpiteistä. Kunta voi kuitenkin määrätä rakennusjärjestyksessään, että toimenpidelupaa ei kunnassa tai sen osassa tarvita luettelossa tarkoitettuun toimenpiteeseen, jos toimenpidettä voidaan pitää vähäisenä.

Ilmoitusmenettelystä säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 129 §:ssä. Kunta voi rakennusjärjestyksessään määrätä, että merkitykseltään ja vaikutukseltaan vähäiseen rakentamiseen tai muuhun toimenpiteeseen voidaan ryhtyä ilman rakennus- tai toimenpidelupaa sen jälkeen, kun asianomainen on tehnyt tätä koskevan ilmoituksen kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tulee ilmoituksen sijasta edellyttää rakennus- tai toimenpideluvan hakemista, jos se yleisen edun tai naapurien oikeusturvan kannalta on tarpeen. Rakentamiseen tai muuhun toimenpiteeseen voidaan ryhtyä, jollei rakennusvalvontaviranomainen 14 päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta ole edellyttänyt luvan hakemista ilmoitettuun hankkeeseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:n toimenpideluvanvaraisten toimenpiteiden luettelossa ei mainita aurinkopaneeleja ja -keräimiä, joten niiden luvanvaraisuus määräytyy vain maankäyttö- ja rakennuslain 125 ja 126 §:n mukaan. Aurinkopaneelien ja -keräimien koko voi vaihdella hyvin pienestä talokohtaisesta hankkeesta laajaan voimala-alueeseen, joten myös luvan tarve vaihtelee. Kuntien välillä on myös erilaisia tulkintoja siitä, minkälaisiin aurinkopaneelisiin ja -keräimiin tarvitaan lupa. Lisäksi kunnat ovat vaihtelevasti määränneet rakennusjärjestyksissään ilmoitusmenettelyn soveltamisesta aurinkopaneelien ja -keräimien asentamiseen ja rakentamiseen.

## 2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Euroopan unionilla ei ole maankäytön suunnittelua koskevaa lainsäädäntöä, vaan jäsenmaiden suunnittelujärjestelmät perustuvat kansalliseen lainsäädäntöön. Tämän hallituksen esityksen tarkoituksen ja ehdotettujen muutosten perusteella on tarpeen tarkastella ulkomaista lainsäädäntöä ainoastaan vähittäiskauppaa koskevan sääntelyn osalta, koska useassa Euroopan maas-

sa rajoitukset kaupan sijainnille ja koolle ovat lainsäädännön kautta mahdollisia kaavoituksen keinoin.

Euroopan unionin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sijoittautumisvapauden rajoitukset, joita sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, voivat olla perusteltavissa yleisen edun mukaisista pakottavista syistä, jos niillä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteutuminen ja jos niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi. Unionin tuomioistuin on hyväksynyt tällaisiksi pakottaviksi syiksi muun muassa ympäristönsuojelun, aluesuunnittelun ja kuluttajasuojan.

Euroopan unionin selvityksen, Legal Study on Retail Establishment through the 28 Member States: Restrictions and Freedom of Establishment (European Union, 2014) mukaan Suomen vähittäiskaupan sijainnin ohjauksen sääntely on 28 jäsenvaltiota vertailtaessa hieman keskimääräistä tiukempaa. Esimerkiksi tarvittavien lupien määrä on Suomessa jäsenvaltioihin verrattuna keskimääräistä vähäisempää, kun taas vähittäiskauppaa koskevat erityisvaatimukset kuten kokoraja ja vaatimusten sitovuus ovat keskimääräistä tiukempia.

Suunnittelujärjestelmien eroista johtuen myös kaupan ohjauksessa on huomattavia maakohtaisia eroja. Vähittäiskaupan ohjaus painottuu eri tavoin valtakunnan tasolta paikallistasolle riippuen maan suunnittelujärjestelmästä. Virossa, kuten useissa Itä-Euroopan maissa, kaupan sääntely kaavoituksessa on vähäisempää kuin Suomessa. Ruotsissa kunnalla on suuri toimivalta kaavoituksessa ja seutukaavoitus on vapaaehtoista. Suurten keskustojen ulkopuolisten kaupan hankkeiden ohjauksessa painotetaan kuntien yhteistyötä maankäytön yhteensovittamisessa. Iso-Britanniassa keskushallinto ohjaa suunnittelua kaavoitusohjeilla ja vähittäiskaupan suunnitteluratkaisut tehdään paikallisessa maankäytön suunnittelussa. Suunnitellun hankkeen sijoitusvaihtoehdot arvioidaan suunnitteluluvasta päätettäessä. Keskustat ovat ensisijaisia vähittäiskaupan sijaintipaikkoja. Paikallisten suunnitteluviranomaisten tehtävänä on muun muassa varmistaa, että erikokoisille ja erilaisille kaupoille on riittävästi sijaintipaikkoja. Ranskassa on käytössä nelitasoinen suunnittelujärjestelmä, jossa kaikilla tasoilla on vaikutusta kaupan hankkeen toteuttamiseen.

Alankomaissa suunnittelulainsäädäntöä uudistettiin vuonna 2008, jolloin päätösvaltaa siirrettiin maakunnalliselle ja erityisesti paikalliselle tasolle. Valtio ja provinssit määrittelevät maankäyttöä ohjaavat suuntalinjat. Suunnitteluratkaisut tehdään kunnallistasolla perustuen muun muassa paikallistason tarpeeseen. Kuntatason kaavat voivat sisältää yksityiskohtaisia määräyksiä vähittäiskaupan koosta ja laadusta. Vähittäiskauppa on pyritty suuntamaan keskustoihin. Valtion ohjausta on vähin erin lievennetty ja tietyin edellytyksin vähittäiskauppaa on voitu sijoittaa myös keskustojen ulkopuolelle. Valtion vähittäiskaupan ohjauksen vähenemisestä huolimatta provinssit ovat usein pitäytyneet aiemmissa rajoituksissa vähittäiskaupan sijainnin suhteen.

Eräissä Euroopan maissa kaupan sääntely painottuu kaavoitusta enemmän erilaisiin lupiin, ohjeisiin ja vaikutusten arviointiprosesseihin. Italiassa hankkeet perustuvat merkittävässä määrin lupaprosesseihin. Irlannissa vähittäiskauppaan ei kohdistu erillistä sääntelyä, mutta kaavoituksessa on otettava huomioon ministeriön julkaisemat vähittäiskaupan suunnitteluohjeet. Ohjeiden tavoitteena on, että vältetään muun muassa liikenneuhkia ja paikallisia monopoleja. Suunnitteluohjeet sisältävät esimerkiksi ylärajan päivittäistavarakaupan koolle, joka on pääkaupungissa 4 000 kerrosneliometriä, muissa suurissa kaupungeissa 3 500 kerrosneliometriä ja muualla maassa 3 000 kerrosneliometriä.

Yleensä jäsenvaltioiden vähittäiskaupan sääntelyn tavoitteena on keskustojen elinvoimaisuuden edistäminen sekä palvelujen saavutettavuuden ja kilpailukyvyn turvaaminen. Useissa jäsenmaissa keskustat ovat ensisijaisia kaupan sijaintipaikkoja, joiden ulkopuolelle on rajoitettu

kaupan yksiköiden sijoittumista kaupan kokoon ja laatuun liittyvillä vaatimuksilla. Saksassa kauppakeskukset ja muut suuret, yli 1 200 kerrosneliömetrin myymälät tulee sijoittaa vain keskustoihin tai kaavoissa osoitetuille erityisille kaupan alueille. Kokoraja on vain 800 kerrosneliometriä, jos kaupalla on vaikutuksia aluesuunnittelun tai kaupunkikehityksen tavoitteiden saavuttamiseen. Suuryksiköiden sijoittumiseen kohdistuu alueellisia rajoituksia, esimerkiksi pienet kunnat eivät saa kaavoittaa suuryksiköitä, joiden koko on suhteettoman suuri asukasmäärään nähden. Tanskassa keskustojen ulkopuolelle voidaan sijoittaa vain paikallisia pienmyymälöitä ja paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa. Laissa on määritelty myymälöille ehdoton kokoraja. Päivittäistavarakauppa saa olla kooltaan enintään 3 500 kerrosneliömetrin suuruinen ja erikoistavaramyymälä enintään 1 500 kerrosneliömetrin suuruinen.

Euroopan unionin ulkopuolisista maista Norja on vertailukelpoinen Suomeen harvan asutuksensa vuoksi. Kaupan ohjausta tiukennettiin vuonna 2008 valtakunnallisella määräyksellä, jolla vahvistettiin seutukaavojen oikeudellista asemaa. Määräyksen mukaan yli 3 000 kerrosneliömetrin kauppakeskus voidaan perustaa tai laajentaa vain, jos se on voimassa olevan seutukaavan mukainen. Alueilla, joilla ei ole tällaista seutukaavaa, yli 3 000 kerrosneliömetrin suuruinen kauppakeskus voidaan sijoittaa vain keskustaana. Kuntakaavoituksessa ei voida tehdä seutusunnitelman kanssa ristiriidassa olevia päätöksiä. Tämä pätee sekä suunnittelun kaupan sijainnin että sen koon osalta. Kuntakaavan tulee noudattaa myös valtakunnallisia tavoitteita muun muassa keskustojen vahvistamisesta ja kestävän liikkumisen toteuttamisesta.

### 2.3 Nykytilan arviointi

Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena

Maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelutarvealueita koskevien säännösten tarkoitus on määritellä sellaisia alueita ja tilanteita, joissa suunnittelemaan maankäyttö aiheuttaisi taloudellisesti, yhdyskuntarakenteellisesti tai ympäristöllisesti haitallista kehitystä. Rakennusluvan myöntäminen näillä alueilla edellyttää asemakaavaa, rakennusluvan myöntämiseen oikeuttavaa yleiskaavaa tai suunnittelutarveratkaisua. Suunnittelutarve korostuu erityisesti kasvavien kaupunkiseutujen taajamien lievealueilla.

Maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n sanamuoto on johtanut siihen, ettei pykälän nojalla laadittua kaavaa ole aina voitu käyttää rakennuslupaansa suoraan oikeuttavana kaavana sellaisissa kylissä, joissa sen käyttö olisi muutoin ollut tarkoituksenmukaista. Sellaisissa kylissä, joissa ei ole rakentamispaineita, ei käytännössä usein ole tarvetta kyläyleiskaavan laadintaan, kun taas sellaisissa kylissä, joissa on rakentamispaineita, kyläyleiskaava ei pykälän tiukan rajauksen takia sovellu. Tällöin on yleiskaavoituksen lisäksi voitu joutua käsittelemään myös erillisiä suunnittelutarveratkaisuja ennen rakennuslupien myöntämistä. Yleiskaavan käytön laajentamista rakennuslupaansa suoraan oikeuttavana kaavana voidaan siten pitää perusteltuna sellaisilla alueilla, joilla rakentaminen edellyttää suunnittelua, mutta alueiden käyttö ei ole niin tehokasta, että asemakaavan laatiminen olisi tarpeellista. Tiiviisti rakennetuilla kaupunkimaisilla alueilla yleiskaavan käytön laajentaminen suoraan rakennuslupaansa oikeuttavaksi ei ole perusteltua.

Ranta-alueiden loma-asutusta koskevien yleis- ja asemakaavan erityiset sisältövaatimukset

Rantaan rajoittuvissa kylissä kaavoitusta ohjaavat sekä maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n säännös että lain 10 luvun ranta-alueita koskevat erityiset säännökset. Ranta-alueella rakentamista ohjataan maankäyttö- ja rakennuslain 10 luvun mukaisin periaattein ja ranta-alueen ulkopuolella sovelletaan lain 44 §:n säännöksiä.

## HE 251/2016 vp

Maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n 1 momentin 3 kohdassa oleva sisältövaatimus riittävän yhtenäisen rakentamattoman alueen säilyttämisestä on joissakin tilanteissa aiheuttanut ongelmia. Rantayleiskaavoja laadittaessa on katsottu, että kaavoissa käytettyjen yleisten mitoitusnormien tulisi koskea myös kylien alueita. Kyläalueille on kuitenkin useimmiten tärkeää voida osoittaa kylän rakennetta täydentävää rakentamista ja niillä rakentamattomien alueiden rooli palvelee lähinnä yhteisiä virkistystarpeita, esimerkiksi uimarantojen osoittamista. Kyläalueilla pitäisi kaavojen mitoitusta voida tarkastella siis vapaammin kuin kylien ulkopuolisilla alueilla, joilla riittävän yhtenäisen rakentamattoman alueen osoittaminen on perusteltua.

Rakennusluvan myöntämisen edellytykset suunnittelutarvealueilla

Maankäyttö- ja rakennuslain lähtökohtana suunnittelutarvealueilla on, että rakentaminen perustuu asemakaavaan, ellei sitä ole tavanomaista rakennuslupamenettelyä laajemmassa suunnittelutarveratkaisussa todettu sopivaksi. Hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp) maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa asiasta on todettu seuraavaa:

Suunnittelutarvealueen luonteen ja tarkoituksen mukaisesti maankäytön siellä tulee perustua riittävään suunnitteluun. Tämän mukaisesti ensisijainen lähtökohta on, että rakentaminen perustuisi alueelle hyväksytyyn asemakaavaan. Rakentaminen olisi kuitenkin mahdollista myös silloin, kun se on todettu sopivaksi sellaisessa lupamenettelyssä, jossa sopivuutta on voitu arvioida tavanomaista rakennuslupamenettelyä laajemmin myös yhdyskuntakehityksen, ympäristöarvojen ja tulevan maankäytön näkökulmasta. Periaate vastaisi nykyistä menettelyä taajasa-utusalueilla kuitenkin siten yksinkertaistettuna, että luvan käsittely kuuluisi kunnan viranomaiselle.

Yleiskaavan roolin lisääminen rakennuslupa- suoraan oikeuttavana kaavana myös alueilla, joihin kohdistuu rakennuspaineita, aiheuttaa tarpeen täsmentää maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n muotoiluja ja yleiskaavan roolia suunnitelmallisen rakentamisen lähtökohtana.

Rakennusluvan myöntämisen erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella on määritelty maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä väljästi. Tämä on aiheuttanut sen, että niiden soveltamiskäytäntö on ollut vaihtelevaa ja esimerkiksi kansalaisten on ollut vaikea ymmärtää säännösten tarkoitusta. Siksi säännösten täsmentämiseen on koettu tarvetta.

Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Yleiskaavoja on pitkään laadittu runsaat sata vuodessa, joinakin vuosina liki kaksisataa. Vuoden 2014 lopussa Suomessa oli yhteensä 2 317 maankäyttö- ja rakennuslain nojalla hyväksytyä tai aikaisemman rakennuslain nojalla vahvistettua yleiskaavaa ja ne kattoivat noin neljänneksen koko maan pinta-alasta. Yleiskaavoista noin puolet on viime vuosina laadittu ranta-alueille ns. rantayleiskaavoina. Eniten yleiskaavoitettua aluetta on Uudellamaalla, Kaakkois-Suomessa ja Etelä-Savossa, missä tähän vaikuttaa rantayleiskaavojen suuri määrä.

Yleiskaavojen ajantasaisuudesta ei ole koottua tietoa. Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain 36 §:ssä edellytetään, että kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla, voidaan arvioida, että osa yleiskaavoista on vanhentuneita. Voidaan myös arvioida, että joissakin tilanteissa yleiskaava ohjaa maankäyttöä tarpeettoman yksityiskohtaisesti yleiskaavalliseen ohjaustarpeeseen nähden. Tähän on yleiskaavoituksen kehittämisessä kiinnitetty huomiota ja yleiskaavoituksen sisältöä on haluttu kehittää yleispiirteisempään ja strategisempaan suuntaan.

Yleiskaavojen vanhentuneisuudesta ja tarpeettomasta yksityiskohtaisuudesta johtuen joudutaan usein tilanteeseen, jossa asemakaavoituksen yhteydessä törmätään yleiskaavan tarkista-



## HE 251/2016 vp

mistarpeeseen. Koska pienialainen yleiskaavan muuttaminen ei yleensä ole tarkoituksenmukaista, aiheutuu tästä kitkaa asemakaavoituksessa prosessien pitkittyessä. Vanhentuneet tai muuten puutteelliset yleiskaavat ovatkin usein syynä asemakaavoituksen ongelmissa.

Vapaa-ajanasuinrakennuksen käyttötarkoituksen muuttaminen pysyvään asumiseen

Vapaa-ajanasuntojen muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön liittyy kuntien kaavoituksen ja rakentamisen lupakäytäntöjen lisäksi kunnallisten palvelujen järjestämiseen. Kunnan kannalta kysymyksessä on osittain maankäytön suunnitteluun liittyvä asia ja osittain kuntien poliittiseen päätöksentekoon liittyvä asia.

Vapaa-ajanasuntoihin muuttaminen on yleistynyt viime vuosina, kun yhä useammat vapaa-ajanasunnot vastaavat teknisiltä ominaisuuksiltaan ja varustelutasoltaan ympärivuotisia asuntoja. Vapaa-ajanasunnolla voi asua pysyvästi, vaikka rakennuksen käyttötarkoitusta ei muuteta. Vapaa-ajanasunto voi myös olla henkilön ainoa asunto. Vapaa-ajanasuntoihin muuttaminen on johtanut vaihtelevaan kotikuntalain (201/1994) soveltamiseen ja ongelmiin kotikunnan rekisteröinnissä, kun vapaa-ajanasuntoon muuttava on halunnut sen vakinaiseksi asuinpaikakseen. Maistraattien käytäntöjen yhtenäistämiseksi maistraatit ovat ohjeistuksellaan päättäneet yhtenäisestä menettelytavasta muuttoilmoituksen käsittelyssä tilanteissa, kun vakinainen muutto tapahtuu vapaa-ajanasuntoon. Menettelytapaa koskevan ohjeen mukaan maistraateissa kotikunnan vaihtuminen vapaa-ajanasunnon sijaintikuntaan katsotaan mahdolliseksi, vaikka kiinteistöllä olevan rakennuksen käyttötarkoitusta ei muutettaisikaan, jos muuttaja osoittaa kiinteän yhteyden kiinteistön sijaintikuntaan. Tarvittaessa maistraatti voi pyytää muuttajalta lisäselvitystä rakennuksen soveltuvuudesta ympärivuotiseen asumiseen. Kotikunnaksi merkitään kiinteistön sijaintikunta ja väestötietojärjestelmään voidaan merkitä vapaa-ajanasunnon osoite postiosoitteeksi. Asuinpaikaksi merkitään vailla vakinaista asuntoa.

Maistraatin tekemä ratkaisu ei sido muita viranomaisia, kuten esimerkiksi kuntaa, verottajaa tai Kansaneläkelaitosta näiden tehdessä omaa toimialaansa koskevien säännösten soveltamista koskevia ratkaisuja. Henkilön kotikunta määräytyy kotikuntalain mukaan. Kotikuntalaissa ei ole viittauksia maankäyttö- ja rakennuslakiin eikä muihin erityislakeihin. Kunnan vastuista ja velvoitteista palveluiden järjestämiseksi säädetään erityislainsäädännössä. Erityislainsäädännössä voi olla viittauksia kotikuntalain mukaiseen asuinpaikkaan, jonka mukaan kunnan vastuut määräytyvät. Osa kunnan palveluista ja kuntalaisen oikeuksista on sidottu asuinkiinteistöön. Tällaisia ovat esim. koulukuljetukset ja vanhusten kotihoidon palvelut. Osa kuntalaisen oikeuksista on sidottu kotikuntaan. Tällainen on esim. vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa.

Väestörekisteritietojen merkintä siitä, että vapaa-ajanasunnolla asuva henkilö on vailla vaki-tuista asuntoa saattaa joissakin tilanteissa hankaloittaa henkilön asioiden hoitoa, esimerkiksi luottokortin tai lainan saantia. Väestörekisterikeskus on ryhtynyt selvittämään mahdollisuutta perustaa väestötietojärjestelmään uuden 900-ryhmän, jolla korvattaisiin merkintä 'vailla vaki-naista asuntoa'.

### Maisematyölupa

Maisematyölupa on tärkeä ohjausväline, jolla turvataan kaavan toteutuminen ja samalla valvotaan yleisen edun toteutumista. Kuntien näkökulmasta yleiskaavoissa ei käytetä maisematyölupavaatimusta turhaan. Metsäalueisiin kohdistuva maisematyölupavaatimus koskee aina rajattua aluetta. Metsänhakkuu ja metsämaan muokkaus avohakkuuna on paitsi maisemallinen toimenpide myös ekologinen toimenpide, joka vaikuttaa metsän ekosysteemiin. Avohakkuilla on vaikutusta myös metsän virkistyskäyttöön.

Sekä hakijat että lupien käsittelijät pitävät usein kaavojen maisematyölupavaatimuksen sisältäviä merkintöjä ja maisematyöluvan ehtoja vaikeasti tulkittavina. Osa käsittelijöistä luopuisi luvan hakemisesta taimikonhoitoa, harvennushakkuuta ja poimintahakkuuta varten. Avohakkuiden (päätehakkuiden) osalta maisematyöluvan hakemista pidetään kaavan toteutumisen kannalta tarpeellisenä. Toisaalta lupien käsittelijöiden tiedot metsän kehitysdynamiikasta, metsien käsittelystä ja käytettävien termien merkityksestä nähdään hakijoiden taholta joskus puutteellisiksi.

Maisematyölupien käsittelijöiden näkemyksen mukaan yleiskaavassa esitettävällä maisematyölupavaatimuksella ei ole vaikutusta alueella suoritettaviin metsänhoidollisiin toimenpiteisiin ja siten metsänomistajan mahdollisuuksiin hyödyntää omaisuuttaan. Maisematyö lupa on myönnettävä, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen tai turmele kaupunki- tai maisemakuvaa. Joissain tapauksissa maisematyölupaan joudutaan asettamaan ehtoja, joilla voi olla vaikutusta maanomistajan mahdollisuuksiin suorittaa hakkuuta haluamallaan tavalla ja laajuudessa. Maisematyöluvassa voidaan edellyttää esimerkiksi hakkuualueen tiettyä rajaamista, avohakkuun (päätehakkuun) muuttamista kasvatushakkuuksi, hakkuualueen pienentämistä tai antaa maanmuokkausta koskevia rajoituksia. Ehdoilla voi olla vaikutusta maanomistajan metsätuloihin. Myös maisematyöluvan käsittelymaksusta aiheutuu kustannuksia metsänomistajalle. Maksut vaihtelevat kunnittain.

Maisematyöluvan epäämisestä on mahdollista saada korvausta maankäyttö- ja rakennuslain 140 §:n nojalla. Korvauskäytännöistä ei ole tilastotietoa eikä korvauksia tietyvästi ole vaadittu oikeusteitse.

Maisematyölupamenettelyä ja -käytäntöjä tulisi selkeyttää. Maisematyö lupa on tarpeellinen ohjausväline taajama-alueilla, taajamien lievealueilla ja ranta-alueilla. Syvällä metsäalueella korostuvat luonnonsuojelun ja ulkoilukäytön intressit suhteessa metsätalouteen. Erilaisille alueille kohdistuvaa suunnittelua on tarpeen ohjata eri tarkkuudella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten rooli ja tehtävät alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa

Maankäyttö- ja rakennuslain säännökset eri viranomaisten rooleista korostavat kuntien valtaa ja vastuuta maankäytössä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävinä painotetaan valtakunnallisten tavoitteiden turvaamista, neuvotteluyhteistyötä sekä neuvonta- ja asiantuntija-avun antamista kunnille.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa (2014) todettiin, että kunnan ja valtion tehtävänjako alueidenkäytössä on päälinjoiltaan toimiva ja että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat pääosin onnistuneet alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaustehtävässään. Kunnissa ja myös elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksissa koettiin kuitenkin ohjauksen ja valvonnan suuntautuvan jossakin määrin liikaa yksityiskohtiin, kuten asemakaavoitukseen ja yksittäisiin lupapäätöksiin. Kuntakaavoihin liittyvää viranomaisyhteistyötä tulisiikin suunnata entistä selkeämmin kuntien strategiseen alueidenkäytön suunnitteluun, yleiskaavoitukseen ja kestävä yhdyskuntarakenteen edistämiseen sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaamiseen. Näitä kysymyksiä on korostettu myös ympäristöministeriön elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevassa tulosohjauksessa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnan yhtenäisyydessä on havaittu maan eri osissa jonkin verran eroavaisuuksia, mutta merkittäviä eroja ei kuitenkaan ole tullut esiin lainsäädännön soveltamisen peruskysymyksissä. Eroavaisuudet näyttävät suurelta osalta liittyvän toimintatapojen, yhteistyöilmapiiriin, asiantuntemuksen ja resurssien eroihin ja vähemmässä määrin lainsäädännön soveltamisen eroihin substanssiasioissa.

## Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien väliset viranomaisneuvottelut

Maankäyttö- ja rakennuslain lähtökohta on, että neuvottelumenettely on valtion ensisijainen vaikuttamiskeino kuntien yleis- ja asemakaavoituksessa. Viranomaisneuvotteluja ja muita kaavoja koskevia neuvotteluja pidetään kuitenkin lain tarkoitukseen nähden paljon. Toive neuvotteluille tulee yleensä kunnista. Osassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia viranomaisneuvottelujen määrää on pyritty vähentämään säännöllisillä kuukausipalavereilla niiden kuntien kanssa, joilla on runsaasti vireillä olevia kaavoja.

Etenkin pienet kunnat haluavat toisinaan pitää viranomaisneuvotteluja tilanteissa, joissa se ei elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen mukaan olisi tarpeen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa näyttää olevan myönteistä suhtautumista tällaisiin neuvottelupyyntöihin, koska koetaan, että pienen kunnan niukkaa asiantuntemusta voidaan siten tukea ja saada kaavan sisältöön parannuksia. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa pidetään varsinkin pienten kuntien viranomaisneuvottelujen yhtenä tehtävänä myös tuoda esille sellaisia ongelmia, jotka saattaisivat mahdollisessa valitustilanteessa johtaa kaavan hyväksymispäätöksen kumoamiseen.

Kuntaliitto on selvittänyt kuntien ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten välisen viranomaisyhteistyön toimivuutta vuonna 2012 tehdyllä kyselyllä, johon vastasivat kuntien ja maakunnan liittojen kaavoituksesta vastaavat sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alueidenkäyttövastaavat. Kyselyn mukaan viranomaisneuvotteluja arvioitiin monessa suhteessa varsin myönteisesti. Kaksi kolmasosaa kuntien vastaajista katsoi, että kunta saa viranomaisneuvotteluissa käyttöönsä tarvitsemansa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen asiantuntemuksen. Lähes yhtä suuri osa oli sitä mieltä, että neuvottelut tuovat varmuutta kaavoitusprosessiin ja kaavan sisältöön liittyviin valintoihin. Kuntien vastaajista 65 prosenttia katsoi, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus pystyy muodostamaan yksimielisen kannan asioihin ja 60 prosenttia toi esille, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ilmaisee neuvotteluissa kantansa riittävän selkeästi. Suuret kunnat eivät koe saavansa neuvotteluista yhtä paljon hyötyä kuin pienemmät.

Kyselyn mukaan kunnat kritisoivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia etenkin siitä, että niiden koetaan ottavan neuvotteluissa kantaa asioihin, jotka kunnan tulee oman näkemyksensä mukaan voida hoitaa itse. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset saavat jonkin verran kritiikkiä muun muassa yhteistyöilmapiiriin liittyen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimintatavoissa nähtiin myös eroavaisuuksia maan eri osissa. Joillakin alueilla koettiin muita enemmän saatavan lisäarvoa neuvotteluista ja tunnelma neuvotteluissa koettiin tasavertaisemmaksi kuin joillakin toisilla alueilla.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitusoikeus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tekemien valitusten määrä on pysynyt maltillisena koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajan. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osuus kaikista kaavoja koskevista valituksista on vain noin neljä prosenttia. Kuntien suunnittelutarveratkaisuista ja poikkeamispäätöksistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitukset ovat vuosittain kohdistuneet noin kahdesta kolmeen prosenttiin.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tekemät valitukset ovat menestyneet hallintotuomioistuimissa erittäin hyvin. Vuosina 2007–2010 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kaavoja koskevista valituksista hyväksyttiin 80 prosenttia ja vain noin 15 prosenttia valituksista hylättiin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksiä koskevat valitukset ovat menestyneet hallintotuomioistuimissa vielä kaava-

valituksiakin paremmin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tekemät valitukset ovat siis kohdistuneet sellaisiin päätöksiin, joista valittaminen on viranomaiselle kuuluvan laillisuusvalvonnan kannalta ollut perusteltua.

#### Vähittäiskaupan suuryksikkö

Maankäyttö- ja rakennuslain 71 a §:n mukaan vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää, joita ei maankäyttö- ja rakennuslain 71 d §:n mukaan saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitettun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten. Säännösten tavoitteena on ollut vähentää keskustojen ulkopuolelle sijoittuvien suurien myymälöiden kielteisiä vaikutuksia yhdyskunta- ja palvelurakenteeseen sekä liikenteeseen.

Vähittäiskaupan yksikkökoko on vuosien myötä kasvanut. Nykyinen vähittäiskaupan suuryksikköraja on vuodelta 1999. Tarve vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan nostamiselle ilmenee erityisesti päivittäistavarakaupan osalta, missä kaupan valikoimat ovat kasvaneet. Lisäksi erilaiset lisäpalvelut kuten esittelytiskit ja paistopisteet sekä henkilökunnan sosiaalililat lisäävät myymälän kerrosalaa, vaikka eivät vaikuta varsinaiseen myyntialaan. Paljon tilaa vaativassa erikoistavaran kaupassa ja muussa erikoistavaran kaupassa toimialaliukumat ovat kasvattaneet pinta-alatarvetta.

Ympäristöministeriön teettämän selvityksen mukaan (Ehdotettujen MRL:n vähittäiskaupan säännösten alustavat vaikutukset WSP, 2016) suuret supermarketit ovat yleensä kooltaan 1 500–3 500 kerrosneliometriä. Selvityksen mukaan suurilla markkina-alueilla on kysyntää usein yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruisille myymälöille. Suomen ympäristökeskuksen tarkastelun mukaan myyntipinta-alaltaan 1 000–1 499 kerrosneliömetrin suuruisten päivittäistavarakaupan myymälöiden lukumäärä ja suhteellinen osuus kaikista myymälöistä on kasvanut vuosina 2 000-2014. Samassa tarkastelussa arvioitiin, että alle 2 000 kerrosneliömetrin suuruisten myymälän myyntipinta-ala on keskimäärin noin 1 499 kerrosneliometriä. Lukumäärän ja myyntipinta-alan kasvua selittää vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja, joka näyttäisi kannustaneen päivittäistavarakauppaa kehittämään tämän kokoluokan myymälöitä.

Suomen päivittäistavarakaupan markkinat ovat keskittyneet kahdelle toimijalle. Näiden yhteinen markkinaosuus on noin 80 prosenttia (Päivittäistavarakauppa Ry, 2015). Uusien toimijoiden alalle tuloa on osaltaan hankaloittanut päivittäistavarakaupalle sopivien toimipaikkojen saatavuus.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoituksen osoittaminen maakuntakaavan keskustatoimintojen alueelle

Maankäyttö- ja rakennuslain 71 b §:n erityisiin sisältövaatimuksiin sisältyy velvoite maakuntakaavaa koskien esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja sekä velvoite osoittaa maakuntakaavassa vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus riittäväällä tarkkuudella. Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoituksen tehtävänä keskusta-alueilla on ollut ohjata kaupan mitoitusta niin, että vältetään seudun kulutukseen nähden liian suurten vähittäiskaupan suuryksiköiden toteutuminen.

Ympäristöministeriön julkaisussa Vähittäiskaupan palveluverkkoselvityksistä maakuntakaavoituksessa (Ympäristöministeriön raportteja 13/2016) tarkasteltiin maankäyttö- ja rakennuslain vähittäiskauppaa koskevien erityisten säännösten voimaantulon 15.4.2011 jälkeen hyväksytyjä 11 vähittäiskauppaa käsittelevää maakuntakaavaa. Selvityksen mukaan maakuntakaavojen keskustatoimintojen alueille on pääsääntöisesti osoitettu vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus yhteenlaskettuna enimmäiskerrosalana suurimpien kaupunkien keskusta-

## HE 251/2016 vp

toimintojen alueita lukuun ottamatta. Tällöin on yleensä laskettu mukaan olemassa olevat ja uudet yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruiset vähittäiskaupan suuryksiköt. Selvitykseen liittyvän kyselyn mukaan vähittäiskaupan selvitykset ja kaavaratkaisut on koettu liian yksityiskohtaisiksi suhteessa maakuntakaavan rooliin alueidenkäytön yleispiirteisenä suunnitelmana.

Ympäristöministeriön teettämässä selvityksessä todetaan, että kaupan konseptien kehittyessä nopeasti nykysäännösten mukaan keskustatoimintojen alueelle osoitettu enimmäismitoitus saattaa rajoittaa keskustan kehittämistä, jos kaavoitusvaiheessa ei ole osattu ottaa huomioon kaikkia kaupan kehitykseen vaikuttavia tekijöitä. Ongelmana on usein ollut saada riittävästi kauppaa keskustoihin ja löytää tiiviistä keskustarakenteesta sopivia paikkoja vähittäiskaupan suuryksiköille.

### Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 71 c §:n 1 momentin mukaan vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan laatu huomioon ottaen ole perusteltu. Säännöksen tavoitteena on mahdollistaa sellaisten suurten vähittäiskaupan yksiköiden sijoittumien keskusta-alueiden ulkopuolelle, jotka eivät kilpaile keskusta-alueelle sijoittuvan kaupan kanssa ja joiden asiointitiheys on vähäinen. Kaupan laatua määriteltäessä on ollut olennaista, ettei keskusta-alueiden kaupallisia palveluja tai niiden kehittämistä heikennetä merkittävästi. Kaupan laadun osoittaminen on mahdollistanut sen, että alueelle sijoittuvien kaupallisten palvelujen vaikutukset on voitu arvioida riittävällä tarkkuudella.

Kaupan sijainnin ohjaustarpeeseen vaikuttaa muun muassa väestön ikääntyminen. Tilastokeskuksen vuoden 2015 ennusteen mukaan vuonna 2030 vähintään 70-vuotiaita on 1,13 miljoonaa. Vähintään 70-vuotiaiden osuus väestöstä kasvaa Tilastokeskuksen ennusteen perusteella 13 prosentista 20 prosenttiin vuodesta 2014 vuoteen 2030. Ikääntyneen väestön osuuden kasvassa kasvaa lähipalvelujen tarve. Kaupan sijainti yhdyskuntarakenteessa vaikuttaa ratkaisevasti asiointiliikenteen määrään ja kulkutapaan. Asiointiliikenteeseen voidaan vaikuttaa ohjaamalla suurten kaupan yksiköiden sijaintia ja huolehtimalla lähikauppaverkon toimintaedellytyksistä. Lähipalvelujen turvaaminen on tärkeää myös siksi, että autottomia asuntokuntia on 30 prosenttia kaikista asuntokunnista.

Ympäristöministeriön julkaisussa Vähittäiskaupan palveluverkkoselvityksistä maakuntakaavoituksessa tarkastelluista 11 vähittäiskauppaa koskevassa maakuntakaavassa on osoitettu keskustan ulkopuolisia vähittäiskaupan suuryksiköitä. Kaikissa maakuntakaavoissa on vähittäiskaupan laatua koskevia suunnittelumääräyksiä. Suunnittelumääräyksillä on yleensä rajoitettu päivittäistavara-kaupan tai muun erikoistavaran kaupan määrää, jotta suunnitellulla maankäytöllä ei ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen.

Ympäristöministeriön julkaisun Keskusta-alueet ja vähittäiskauppa kaupunkiseuduilla (Ympäristöministeriön raportteja 8/2014) mukaan keskustojen asema on heikentynyt vähittäiskaupan alalla. Nykykehityksen jatkuessa kaupan alueet ovat kasvamassa merkittävämmäksi kaupan asiointipaikaksi kuin kaupunkiseutujen pääkeskustat.

### Vähittäiskauppaa koskevat asemakaavamääräykset

Asemakaavassa voidaan maankäyttö- ja rakennuslain 71 e §:n mukaan antaa kaupan laatua ja kokoa koskevia kaavamääräyksiä, jos se kaupan palvelujen saatavuuden kannalta on tarpeen. Tämän säännöksen nojalla on asemakaavassa voitu esittää liikekerrosalan määrä kaupan eri laaduille eli toimialoille, kuten päivittäistavara-kaupalle, erikoistavaran kaupalle tai paljon tilaa vaativalle erikoistavaran kaupalle.

#### Asemakaavan laatiminen vaiheittain

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei nykyisin ole säännöksiä asemakaavan laatimisesta vaiheittain lukuun ottamatta 56 §:n maanalaisia alueita koskevaa säännöstä. Tätä voidaan pitää puutteena, koska asemakaavamuutoksen laatiminen vaiheittain sujuvoittaisi ja nopeuttaisi asemakaavoitusta tilanteissa, joissa muutostarve kohdistuu vain tiettyyn rajattuun asiakokonaisuuteen tai asiakokonaisuuksiin. Ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että kaikki asemakaavamuutokset laaditaan kattaen kaikki asiakokonaisuudet riippumatta siitä, minkälainen muutostarve on kyseessä.

Asemakaavamuutoksen laatimiselle vaiheittain olisi tarvetta erityisesti täydennysrakentamisen ja käyttötarkoituksen muutosten sujuvoittamisen ja nopeuttamisen mahdollistajana. Nykyisin tämän tyyppisiä kysymyksiä ratkaistaan usein yksittäisillä maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaisilla poikkeamisilla, koska halutaan välttää kaavaprosessiin ryhtyminen.

#### Asemakaavan hyväksyminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 52 §:n mukaan asemakaavan hyväksymistä koskevaa valtuuston päätösvaltaa voidaan muiden kuin vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Asemakaavaprosessin sujuvoittamisen ja nopeuttamisen kannalta olisi kuitenkin edullista, jos valtuuston päätösvaltaa voitaisiin johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle myös vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta. Tämä olisi sopusoinnussa myös kunnallisen itsehallinnon vahvistamista koskevan tavoitteen kanssa.

#### Osallistumis- ja arviointisuunnitelma ja sitä koskeva neuvottelu

Maankäyttö- ja rakennuslain 63 §:n 1 momentin mukaisen osallistumis- ja arviointisuunnitelman sisältö ja laajuus riippuvat kyseessä olevan kaavan merkityksestä ja tarkoituksesta. Laaja-alaisen ja vaikutuksiltaan merkittävien kaavojen kohdalla suunnitelmalla on erityistä merkitystä. Vaikutuksiltaan vähäisten asemakaavamuutosten kohdalla suunnitelman merkitys sen sijaan voi olla vähäinen. Käytännössä suunnitelma kuitenkin laaditaan jo senkin vuoksi, että laissa ei nimenomaan mainita, että vaikutuksiltaan vähäisten asemakaavamuutosten kohdalla suunnitelmaa ei tarvitse laatia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 64 §:n säännöstä siitä, että kunta voi neuvotella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä ja toteuttamisesta, voidaan pitää tarpeettomana. Kunta voi halutessaan neuvotella asiasta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa, vaikka asiasta ei erikseen säädettäisikään.

Myös säännöstä siitä, että osallisella on ennen kaavaehdotuksen asettamista julkisesti nähtävillä mahdollisuus esittää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle neuvottelun käymistä osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä, voidaan pitää tarpeettomana. Osallisella on maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n mukaan muutenkin mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti ja suullisesti mielipiteensä asiasta. Myös osallistumis- ja arviointisuunnitelma on saatavilla koko kaavaprosessin ajan, ja osallisella on mahdollisuus lausua myös siitä mielipiteensä kirjallisesti tai suullisesti.

#### Aurinkopaneelien ja -keräimien asentamisen ja rakentamisen luvanvaraisuus

Maankäyttö- ja rakennuslain 125 ja 126 §:n rakennuslupaa ja toimenpidelupaa koskevien säännösten soveltaminen edellyttää paljon tapauskohtaista harkintaa. Säännökset ovat joustavia, koska luvan tarvetta ei aina voida määrittellä ainoastaan toimenpiteen tyyppin perusteella,

vaan luvan tarpeeseen vaikuttavat myös toimenpiteen koko, sijainti ja vaikutukset. Maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:n toimenpideluvanvaraisten toimenpiteiden luettelossa mainittujen toimenpiteiden osalta luvan tarve on kuitenkin selvempi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:n toimenpideluvanvaraisten toimenpiteiden luettelossa ei mainita aurinkopaneeleja ja -keräimiä, joten niiden luvanvaraisuus määräytyy vain maankäyttö- ja rakennuslain 125 ja 126 §:n mukaan. Aurinkopaneelien ja -keräimien puuttumista luettelosta voidaan pitää ongelmallisena, koska kuntien tulkinnat niiden luvan tarpeesta vaihtelevat nykyisin suurestikin. Muiden kuin kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavien aurinkopaneelien ja -keräimien asentaminen ja rakentaminen voitaisiin lähtökohtaisesti toteuttaa ilman lupaa, mutta jossain kunnissa lupa vaaditaan näihinkin toimenpiteisiin. Kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavan aurinkopaneelin tai -keräimen lisääminen maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:n luetteloon selkeyttäisi tilannetta, koska tällöin aurinkopaneelit ja -keräimet, joilla ei ole mainittua vaikutusta, voitaisiin asentaa ja rakentaa lähtökohtaisesti ilman lupaa.

### **3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **3.1 Tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja joustavoittaa asemakaava-alueiden ulkopuolisten alueiden maankäytön suunnittelua ja rakentamisen ohjaamista erilaisten alueiden luonteen ja suunnittelutarpeen huomioon ottavalla tavalla sekä lisätä yleiskaavan käyttöä suoraan rakentamista ohjaavana kaavana. Tavoitteena on myös lisätä ja helpottaa rakentamismahdollisuuksia.

Tavoitteena on joustavoittaa asemakaavoitusta tilanteissa, joissa ilmeisen vanhentunut yleiskaava estää asemakaavan laatimisen tai muuttamisen ilman yleiskaavan muuttamista väljentämällä yleiskaavasta asemakaavoitukseen kohdistuvaa ohjausvaikutusta. Tavoitteena on sujuvoittaa ja nopeuttaa asemakaavamuutoksia ja tätä kautta erityisesti täydennysrakentamista ja rakennusten käyttötarkoituksen muutoksia. Tavoitteena on myös helpottaa vapaa-ajan asuntojen muuttamista pysyvään asumiseen.

Tavoitteena on rajata elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontatehtävää ja valitus-oikeutta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa sekä vähentää lakisääteisten viranomaisneuvottelujen määrää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien välillä. Tavoitteena on myös lisätä kuntien vastuuta alueidenkäytön suunnittelussa.

Tavoitteena on lisätä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä kaupan kehittämisessä ja edistää toimivan kilpailun kehittymistä. Lisäksi erityisenä tavoitteena on parantaa kaupan toimialan edellytyksiä kehittää toimintaansa keskusta-alueiden ulkopuolella ilman vähittäiskaupan suuryksikön laadun huomioon ottamiseen liittyvää rajoitusta.

Tavoitteena on helpottaa metsätalouden harjoittamista poistamalla maisemätyölupa yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisilta alueilta. Lisäksi esityksen tavoitteena on sujuvoittaa ja selkeyttää aurinkopaneelien ja -keräimien asentamiseen ja rakentamiseen liittyvää prosessia siten, että toimenpidelupa tarvittaisiin lähtökohtaisesti vain kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavien aurinkopaneelien ja -keräimien asentamiseen ja rakentamiseen.

#### **3.2 Toteuttamisvaihtoehdot**

Esitystä valmisteltaessa tarkasteltiin vaihtoehtoa, jossa suunnittelutarveratkaisuista olisi luovuttu erillisenä menettelynä. Tässä vaihtoehdossa rakennusluvan yhteydessä olisi tutkittu kaikki rakennusluvan edellytykset. Menettely olisi voinut olla tarvittaessa kaksivaiheinen, jos-

## HE 251/2016 vp

sa ensimmäisessä vaiheessa olisi tutkittu kaavalliset ja rakennuspaikan rakentamiseen soveltuvuuteen liittyvät edellytykset ja toisessa vaiheessa itse rakennukseen liittyvät tekniset ja muut edellytykset.

Tästä vaihtoehdosta kuitenkin luovuttiin, koska suunnittelutarveratkaisujen ja rakennuslupien erilaisten kuulemis- ja valitusmahdollisuuksien yhteensovittaminen aiheuttaisi ongelmia eikä järjestelmä käytännössä yksinkertaistuisi. Järjestelmä johtaisi todennäköisesti myös kehitykseen, jossa kunnan kaavoituksesta vastaavat toimielimet ottaisivat vähemmän kantaa rakennuslupiin asemakaava-alueiden ulkopuolella eikä tämä ole tarkoituksenmukaista rakentamisen suunnitelmallisuuden näkökulmasta.

Vapaa-ajanasuntojen käyttötarkoitusten muutosmahdollisuuksissa pysyvään asumiseen tarkasteltiin vaihtoehtoa, jonka mukaan muutos olisi ollut kaikissa tilanteissa mahdollista ilman rakennuspaikan soveltuvuutta arvioivaa kunnan tekemää poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua. Tästä vaihtoehdosta kuitenkin luovuttiin. Rantayleis- ja -asemakaavojen lomarakennusalueiden osalta kunta on kaavassa päättänyt varata kyseiset alueet loma-asumiselle. Kunta on tällöin tehnyt päätöksen, ettei näillä alueilla ole ympärivuotista asumista. Kaavatomilla ranta-alueilla käyttötarkoitusten muutoksiin on mahdollista saada kunnalta myönteinen poikkeamispäätös. Käyttötarkoitusten muutosten mahdollistamisen ilman kunnan tahtoa ei voida katsoa olevan tarkoituksenmukaista, koska kunnalle syntyy velvoitteita palveluiden järjestämiseksi.

Esitystä valmisteltaessa tarkasteltiin vaihtoehtoa, jossa isoimmat kaupungit tai kaupunkiseudut olisi rajattu lakisääteisen viranomaisyhteistyön ulkopuolelle. Viranomaisyhteistyön rajaaminen olisi koskenut viranomaisneuvotteluja, kehittämiskeskustelut olisivat säilyneet edelleen lakisääteisenä yhteydenpidon muotona elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan välillä. Tästä vaihtoehdosta kuitenkin luovuttiin, koska rajaamisen kriteerien määrittäminen on ongelmallista. Isojen kaupunkien tai kaupunkiseutujen rajaaminen viranomaisyhteistyön ulkopuolelle voisi lisäksi vaikeuttaa valtion intressien toteutumista alueilla, joilla tehdään merkittäviä alueidenkäytön ratkaisuja.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitusoikeuden osalta esitystä valmisteltaessa tarkasteltiin vaihtoehtoa, jossa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitusoikeus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa olisi poistettu kokonaan. Vaihtoehdosta kuitenkin luovuttiin, koska valtion puuttumismahdollisuus haluttiin säilyttää sellaisissa alueidenkäyttöön liittyvissä asioissa, joilla on valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia vaikutuksia. Valitusoikeuden poistaminen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta johtaisi myös epäsuhtaan eri viranomaisten välillä, kun valitusoikeus edelleen säilyisi muilla viranomaisilla. Vaihtoehdosta luopuminen saa tukea ympäristömenettelyjen sujuvoittamista ja tehostamista koskevasta Lauri Tarastin työryhmän arvioinnista (10.3.2015), jossa ei pidetä perusteltuna viranomaisten valitusoikeuden rajoittamista nykyisestä.

Esitystä valmisteltaessa selvitettiin myös vaihtoehtoja, joissa voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 71 a §:n vähittäiskaupan suuryksikön määritelmää olisi muutettu siten, että vähittäiskaupan suuryksiköllä olisi tarkoitettu voimassa olevan lain mukaisen yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruisen myymälän sijaan joko yli 3 000 kerrosneliömetrin suuruista myymälää tai yli 5 000 kerrosneliömetrin suuruista myymälää.

Vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan määrittelyllä 4 000 kerrosneliömetriin voidaan suuryksikköjä koskeva erityinen sijainnin ohjaus rajata koskemaan niitä myymälöitä, joilla on erityisen merkittäviä vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen tai kaupan palvelujen saavutettavuuteen.



Ympäristöministeriön teettämän selvityksen mukaan suurimmat päivittäistavarakaupat ovat vain harvoin yli 4 000 kerrosneliometriä. Selvityksen mukaan tätä suuremmat kaupan yksiköt toimivat pääsääntöisesti yli 5 000 kerrosneliometrin myymälöissä tai kauppakeskuksissa, joissa samassa rakennuksessa on useita kaupan toimialoja. Lisäksi selvityksessä todettiin vähittäiskaupan suuryksikön kokorajalla olevan sitä suurempi vaikutus lähipalveluverkon harvenemiseen ja palvelujen saavutettavuuden heikentymiseen, mitä korkeampi kokoraja on.

Ympäristöministeriön julkaisun Vähittäiskaupan palveluverkkoselvityksistä maakuntakaavoituksessa mukaan merkitykseltään seudullisen päivittäistavarakaupan koon alarajat ovat korkeintaan 5 000 kerrosneliometriä. Mikäli vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja olisi 5 000 kerrosneliometriä, tarkoittaisi se usein sitä, että merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoittuminen ratkaistaisiin tosiasiallisesti kuntien yleis- ja asemakaavoissa eikä maakuntakaavoissa. Tämä olisi vastoin maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kaavaohjausjärjestelmää, jossa seudullinen maankäyttö ratkaistaan maakuntakaavassa.

Valmistelussa harkittiin myös voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 71 b §:n keskusta-alueiden korvaamista maakunta- tai yleiskaavassa osoitetuilla keskustatoimintojen alueilla samoin kuin maankäyttö- ja rakennuslain 71 c §:n vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikkana olevan keskusta-alueen korvaamista maakunta- tai yleiskaavassa osoitetulla keskustatoimintojen alueella. Ehdotuksesta kuitenkin luovuttiin, koska säännösten sitominen kaavamerkintöihin olisi voinut johtaa hankaliin tulkintatilanteisiin. Tällaisia olisivat muun muassa olleet sellaiset keskusta-alueet, joita ei yleiskaavassa ole osoitettu keskustatoimintojen alue -merkinnöillä. Tämä olisi hankaloittanut vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista näille keskusta-alueille.

### 3.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan yleiskaavan käytön laajentamista rakennusluvan perusteena. Yleiskaavaa olisi jatkossa mahdollista käyttää myös sellaisilla alueilla, joilla on merkittävää rakentamispainetta. Myös yleiskaavan perusteella myönnettävän rakennusluvan rakennusta koskevaa määrittelyä ehdotetaan väljennettäväksi siten, että rakennus voisi olla muikin kuin enintään kaksiasuntainen asuinrakennus. Tiivis ja tehokas kaupunkimainen rakentaminen ja asemakaava-alueiden laajentaminen edellyttäisivät kuitenkin jatkossakin asemakaavojen laatimista tai rakentamisen sopivuuden arvioimista yksittäisessä suunnittelutarveratkaisussa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n säännös enintään 10 vuoden määräajasta kaavan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena olisi jatkossa tarpeeton, koska määräaika on perustunut lähinnä tarpeeseen arvioida olo-suhteiden muuttumista rakennuspaineen lisääntymisen kannalta. Tämä säännös esitetään poistettavaksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n 1 momentin 3 kohdassa olevaa sisältövaatimusta riittävän yhtenäisen ranta-alueen säilyttämisestä ehdotetaan lievennettäväksi olemassa olevien kylien kohdalla siten, että kylien kohdalla riittäisi virkistykseen soveltuvien alueiden huomioon ottaminen.

Rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella ehdotetaan täsmennettäväksi. Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saisi aiheuttaa haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Säännöksessä olevaa haitallisen yhdyskuntakehityksen käsitettä ehdotetaan täsmennettäväksi ja muutettavaksi siten, että sillä tarkoitettaisiin rakentamisen sopivuutta yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta.

## HE 251/2016 vp

Maatalouteen liittyvän rakentamisen sääntelyä ehdotetaan väljennettäväksi. Maatilaan kuuluvan talousrakennuksen lisäksi myöskään muu maaseutuyritykseen kuuluva maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellinen rakennus ei edellyttäisi suunnittelutarveratkaisua. Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei kuitenkaan näissäkään tilanteissa saisi johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Uutena menettelynä ehdotetaan kunnalle mahdollisuutta päättää alueellisesti rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaolosta suunnittelutarvealueella. Tällainen kunnan päätös voisi koskea alueita, jotka oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on osoitettu kyläalueiksi tai muutoin rakentamiseen soveltuviksi alueiksi. Päätös voisi olla voimassa enintään kymmenen vuotta kerrallaan. Alueellinen päätös ei kuitenkaan saisi johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Esityksessä ehdotetaan yleiskaavan asemakaavoitukseen kohdistuvan ohjausvaikutuksen väljentämistä ja joustavoittamista tilanteessa, jossa yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Asemakaava olisi näissä tilanteissa mahdollista laatia perustellusta syystä ilman, että yleiskaava olisi kyseisellä alueella ohjeena asemakaavan laatimiselle. Edellytyksenä tälle menettelylle olisi kuitenkin, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja yleiskaavan sisältövaatimukset otetaan huomioon asemakaavaa laadittaessa.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 129 a §, jonka mukaan kunta voisi rakennusjärjestyksessä osoittaa alueet, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellyttäisi poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua.

Maisematyölupaa ehdotetaan rajattavaksi siten, että maisematyölupa ei koskisi metsän hakkuuta yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla. Ranta-asetusmääräysten suoraan lain mukaan määräytyvä maisematyölupa ehdotetaan poistettavaksi. Siten maisematyölupa tarvittaisiin ranta-asetusmääräysten alueilla vain silloin, jos kaavassa niin määrättäisiin.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontatehtävää ehdotetaan rajattavaksi siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset valvoisivat jatkossa kuntien alueidenkäyttöä ja rakentamista vain siltä osin kuin ratkaisulla on valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia vaikutuksia. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitusoikeus ehdotetaan rajattavaksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaa koskeviin asioihin kaavojen ja rakennusjärjestyksien, suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten osalta. Purkamisluvissa valitusoikeus koskisi valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä rakennuksia ja maisematyölupia koskeva valitusoikeus poistettaisiin.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukainen kuntien ohjaustehtävä ehdotetaan poistettavaksi. Yleis- ja asemakaavoja koskevien viranomaisneuvottelujen tarve ehdotetaan rajattavaksi siten, että neuvottelu olisi jatkossa pakollinen vain niiden kaavojen osalta, jotka koskevat vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita tai jotka ovat valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeitä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslain 71 a §:n vähittäiskaupan suuryksikön määritelmää siten, että suuryksikön kokoraja nostettaisiin 2 000 kerrosneliömetristä 4 000 kerrosneliömetriin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 71 b §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus tulisi maakuntakaavassa osoittaa riittävällä tarkkuudella vain kaavassa osoitettujen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella.

Maankäyttö- ja rakennuslain 71 c §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että luovut-taisiin velvoitteesta ottaa huomioon kaupan laatu sijoitettaessa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle. Vähittäiskaupan suuryksikön ensisijainen sijaintipaikka olisi edelleen keskusta-alue. Suuryksikkö voitaisiin kuitenkin sijoittaa myös muualle edellyttäen, että kaupan palvelujen saavutettavuus otetaan sijoituksen perusteena huomioon.

Maankäyttö- ja rakennuslain 71 e §:ssä oleva täsmentävä säännös kaupan laatua ja kokoa koskevista asemakaavamääräyksistä ehdotetaan kumottavaksi.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslain 50 §:ää siten, että asema-kaavamuutoksen voisi laatia myös vaiheittain eli vain tiettyä asiakokonaisuutta tai asiakoko-naisuuksia koskien. Maankäyttö- ja rakennuslain 52 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että asemakaavan hyväksymistä koskevaa päätösvaltaa olisi mahdollista siirtää johtosäännössä kunnanhallitukselle tai lautakunnalle myös vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 63 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa ei tarvitsisi laatia vaikutuksiltaan vähäisten asemakaavojen osalta. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain 64 §, jossa säädetään neuvottelusta osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta, ehdotetaan kumottavaksi kokonaan.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan lisättäväksi maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:n toimenpide-luvanvaraisten toimenpiteiden luetteloon kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vai-kuttavan aurinkopaneelin tai -keräimen asentaminen tai rakentaminen.

## **4 Esityksen vaikutukset**

### **4.1 Taloudelliset vaikutukset**

Yleiskaavan käytön lisääminen rakennusluvan perusteena ja alueellinen suunnittelutarverat-kaisu

Yleiskaavan käyttömahdollisuuksien lisääntyminen asemakaava-alueiden ulkopuolisten aluei-den rakentamisen suorassa ohjaamisessa suhteessa yksittäisiin suunnittelutarveratkaisuihin pa-rantaa maankäytön suunnitelmallisuutta ja edistää myös taloudellisten vaikutusten parempaa tunnistamista rakentamista koskevissa ratkaisuisa. Uuden rakentamisen vaikutuksia esimer-kiksi tiestön tai vesihuollon rakentamiseen tunnistetaan yksittäisiin lupiin verrattuna parem-min ja ratkaisujen taloudelliset vaikutukset tulevat esille suunnitelmia koskevia päätöksiä käsi-teltäessä.

Alueellinen suunnittelutarveratkaisu tarjoaa uudenlaisen mahdollisuuden ohjata rakentamista alueen rakentamispaineen ja luonteen edellyttämällä tavalla. Yleiskaavoja ei tällöin tarvitse laatia suoraan rakentamista ohjaavaan tarkkuuteen. Monilla alueilla yleispiirteisempi yleis-kaava yhdessä alueellisten suunnittelutarveratkaisujen kanssa muodostaa kustannustehokkaan tavan ohjata asemakaava-alueiden ulkopuolista rakentamista. Rakentamismahdollisuuksien paraneminen asemakaava-alueiden ulkopuolella myös rakennuspaineisilla alueilla voi johtaa myös taloudellisilta vaikutuksiltaan huonoon kehitykseen, jos yleiskaavoitus perustuu puut-teellisiin selvityksiin ja rakentamisen taloudelliset vaikutukset eivät nouse riittävästi keskuste-luun.

Rakennusjärjestyksen määräys vapaa-ajanasunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta

Edellytysten luominen vapaa-ajanasuntojen käyttötarkoituksen muuttamiselle 129 a §:n mu-kaisesti sujuvoittaa käyttötarkoituksen muutoksia, minkä arvioidaan johtavan käyttötarkoitus-

ten muutosten lisääntymiseen. Tällä on vaikutusta kuntien verokertymään. Vapaa-ajanasuntojen muuttaminen vakituisiksi asunnoiksi pienentää rakennusten sijaintikuntien kiinteistöveron tuottoa sekä toisaalta saattaa kasvattaa sijaintikuntien kunnallisverokertymää. Lisäksi vapaa-ajanasuntojen muutoksista pysyvään asumiseen aiheutuu kunnalle kustannuksia kunnallisten lakisääteisten palvelujen järjestämisestä, jos vapaa-ajanasunnot sijaitsevat etäällä muusta yhdyskuntarakenteesta eikä muutosten vaikutuksia ole riittävästi arvioitu rakennusjärjestyksen määräystä annettaessa.

Vanhentuneen yleiskaavan ohjausvaikutuksen joustavoittaminen

Asemakaavojen laatiminen joustavammin tilanteissa, joissa yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, parantaisi kaavoituksen valmiuksia reagoida nykyistä nopeammin muuttuviin tarpeisiin. Tällä olisi taloudellisia vaikutuksia edellytysten luomisessa erilaisille kehittämishankkeille.

Maisematyöluvan soveltamisalan rajaaminen

Maisematyöluvan soveltamisalan rajaaminen vähentäisi haettavien lupien määrää. Metsänomistajilta säästyisi luvan kustannuksia ja kunnalta jäisi saamatta luvan käsittelymaksuja. Hakattavan puun määrä todennäköisesti kasvaisi, mikä toisi lisää tuloja metsänomistajille ja lisäksi mahdollisesti myös jonkin verran työllisyyttä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten roolin rajaaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtäviin ehdotetut muutokset kohdistavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvonnan ja kaavoihin liittyvän neuvottelumenettelyn entistä selkeämmin vaikutuksiltaan merkittäviin alueidenkäyttöön liittyviin asioihin. Tämä edistää voimavarojen kohdentamista tarkoituksenmukaisella tavalla sellaisiin kysymyksiin, joilla on aidosti valtakunnallista ja maakunnallista merkitystä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen roolin väheneminen muussa kaavoituksen ohjauksessa saattaa johtaa erityisesti pienemmissä kunnissa puutteellisiin menettelyihin ja ratkaisuihin, jotka eivät kestä muutoksenhakuja. Tämä voi aiheuttaa kaavoituksen viivästymistä.

Vähittäiskauppaa koskevan sääntelyn keventäminen

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevan sääntelyn keventämisestä aiheutuu merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Ehdotus lisää kaupan toimialan kilpailun edellytyksiä ja kaupan toimijoiden edellytyksiä kehittää palvelujaan. Ehdotuksen arvioidaan lisäävän toimeliaisuutta kaupan toimialalla ja tukevan elinvoiman vahvistumista laajemmin, minkä arvioidaan välillisesti vahvistavan julkisen talouden kestävyyttä.

#### *Yritysvaikutukset*

Ehdotetut muutokset vähentävät merkittävästi vähittäiskauppaan kohdistuvaa erityistä sijainnin ohjausta. Ympäristöministeriön teettämän selvityksen mukaan suuryksikön kokorajan nostaminen 4 000 kerrosneliömetriin tarkoittaisi, että tarkastelussa mukana olleista nykyisistä suuryksiköistä alle kolmannes ja päivittäistavarakaupan osalta noin 4 prosenttia olisi erityisen sijainnin ohjauksen piirissä. Selvityksen tiedot perustuvat seitsemän maakuntakaavan kaupan selvityksiin, eikä pääkaupunkiseutu ole mukana tarkastelussa.

Ehdotuksen arvioidaan edistävän toimivan kilpailun kehittymistä lisäämällä uusien toimijoiden alalle tulon mahdollisuuksia erityisesti päivittäistavarakaupassa. Kaavoituksen vähittäiskauppaan kohdistuvien kilpailuvaikutusten arviointi on kuitenkin haasteellista johtuen kaupan



#### Asemakaavoituksen sujuvoittaminen ja nopeuttaminen

Asemakaavamuutoksen laatiminen vaiheittain mahdollistaisi resurssien nykyistä tarkemman kohdentamisen asemakaavamuutoksen vaikutusten kannalta olennaisiin kysymyksiin. Kun asemakaavamuutos käsittäisi vain esimerkiksi yhden rajatun asiakokonaisuuden, myös selvitykset ja vaikutusten arviointi voitaisiin rajata koskemaan kyseisen asiakokonaisuuden kannalta olennaisia kysymyksiä. Selvityksien ja vaikutusten arvioinnin tarkempi rajaaminen säästäisi kunnan ja muiden kaavaprosessiin osallistuvien resursseja. Asemakaavamuutosten laatiminen vaiheittain saattaisi kuitenkin lisätä kuntien työmäärä asemakaavatietojen ylläpidon osalta ja edellyttäisi tätä koskevan tiedon hallinnan kehittämistä.

Mahdollisuus laatia asemakaavamuutos vaiheittain sujuvoittaisi ja nopeuttaisi erityisesti täydennysrakentamista ja käyttötarkoituksen muutoksia. Tätä kautta nykyisen infrastruktuurin, rakennuskannan ja palveluverkon käyttö tehostuisi, mikä taas edistää yhdyskuntarakenteen taloudellisuutta. Myös yritysten liiketoimintamahdollisuudet monipuolistuisivat, kun täydennysrakentaminen ja käyttötarkoituksen muutokset olisi mahdollista toteuttaa nykyistä sujuvammin ja nopeammin.

Mahdollisuus siirtää asemakaavan hyväksymistä koskevaa valtuuston päätösvaltaa kunnanhallitukselle tai lautakunnalle myös vaikutuksiltaan merkittävien asemakaavojen osalta voisi sujuvoittaa asemakaavaprosessia tällaisissa tapauksissa, millä olisi välillisesti myös positiivisia taloudellisia vaikutuksia.

Vaikutuksiltaan vähäisissä asemakaavamuutoksissa erillisestä osallistumis- ja arviointisuunnitelma-asiakirjasta luopuminen säästäisi kunnan resursseja ja mahdollistaisi niiden kohdentamisen kaavaprosessissa tarkoituksenmukaisesti.

#### Aurinkopaneeleja ja -keräimiä koskevan lupamenettelyn selkeyttäminen

Kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavan aurinkopaneelin tai -keräimen lisäämisen maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:n luetteloon arvioidaan jonkin verran vähentävän kuntien ja rakennushankkeeseen ryhtyvien kustannuksia, kun aurinkopaneelin tai -keräimen asentamiseen tai rakentamiseen tarvittaisiin lähtökohtaisesti toimenpidelupa vain silloin, kun se vaikuttaa merkittävästi kaupunkikuvaan tai ympäristöön.

#### **4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Yleiskaavan käytön lisääminen rakennuslupan perusteena ja alueellinen suunnittelutarveratkaisu

Yleiskaavan käyttömahdollisuuksien lisääntyminen rakentamisen suorassa ohjaamisessa suuntaa kuntien resursseja enemmän suunnitteluun yksittäiseen lupaharkintaan käytettävän ajan sijasta. Tämä tukee viranomaisten työtä ja tekee lupapäätöksiin liittyvistä ratkaisuista läpinäkyvämpiä ja paremmin perusteltuja. Kaavallisen suunnittelun edellytysten parantuminen ja suunnittelutarveratkaisujen edellytysten täsmentyminen parantavat myös viranomaisten ratkaisujen yhtenäisyyttä. Myös päätettäessä asumisen sijoittumisesta alueellisella suunnittelutarveratkaisulla suuntautuvat kuntien resurssit enemmän kokonaisvaltaiseen suunnitteluun ja yksittäisten poikkeamis päätösten ja suunnittelutarveratkaisujen käsittely vähenee.

Rakennusjärjestyksen määräys vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta

Edellytysten luominen vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoituksen muuttamiselle 129 a §:n mukaisesti vähentää lupiin liittyvää hallinnollista työtä ja sujuvoittaa prosesseja.

#### Vanhentuneen yleiskaavan ohjausvaikutuksen joustavoittaminen

Joustavuuden lisääminen yleiskaavan ohjausvaikutuksessa asemakaavoitukseen parantaa jossain määrin kuntien kaavojen laatimisesta vastaavien viranomaisten mahdollisuuksia ohjelmoida yleis- ja asemakaavojen laatimista ja muuttamista aikataulullisesti kokonaisuuden kannalta mielekkäällä tavalla. Joustavuuden lisääminen saattaa kuitenkin vähentää maankäytön suunnitelmallisuutta ja yleiskaavan yhteen sovittavan roolin merkitystä maankäytön kokonaisuuden ohjaamisessa. Muutokseen liittyvät tulkinnat saattavat myös lisätä asemakaavoihin kohdistuvien valitusten määrää.

#### Maisematyöluvan soveltamisalan rajaaminen

Maisematyöluvan soveltamisalan rajaaminen vähentäisi haettavien lupien määrää ja samalla viranomaisten lupaprosessiin liittyvää työmäärää.

#### Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten roolin rajaaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan välisen viranomaisneuvotteluvelvoitteen rajaaminen koskemaan vain kaavoja, jotka ovat vaikutuksiltaan valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä, vähentää kaavaneuvottelujen määrää nykyisestä. Neuvottelujen määrän väheneminen voi auttaa parantamaan viranomaistyön laatua, koska viranomaisilla jää enemmän aikaa paneutua yksittäisiin kaavahankkeisiin ja valmistautua neuvotteluihin. Rajaimisen arvioidaan myös edistävän viranomaisten voimavarojen tarkoituksenmukaista kohdentamista, kun viranomaisyhteistyö painottuu aiempaa vahvemmin vaikutuksiltaan merkittäviin hankkeisiin.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvontatehtävän ja valitusoikeuden rajaaminen vähentää työmäärää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Työmäärä ei kuitenkaan vähene merkittävästi, koska elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulee edelleen seurata riittävän laajasti kuntien päätöksentekoa ja arvioida päätösten maakunnallista ja valtakunnallista merkittävyyttä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvontatehtävän ja valitusoikeuden rajaaminen voi lisätä työmäärää hallinto-oikeuksissa, koska hallinto-oikeudet joutuvat ennen asian ratkaisemista arvioimaan, onko elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella asiassa valitusoikeus. Työmäärän ei kuitenkaan arvioida lisääntyvän merkittävästi, koska valitusten määrä vähenee nykyisestä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvontatehtävän ja valitusoikeuden rajaaminen korostaa muiden viranomaisten, järjestöjen ja kansalaisten roolia päätösten seuraamisessa.

#### Vähittäiskauppaa koskevan sääntelyn keventäminen

Koska muutokset vähentävät merkittävästi niiden myymälöiden joukkoa, jotka kuuluvat vähittäiskaupan suuryksiköjä koskevan erityisen sijainnin ohjauksen piiriin, viranomaisten työ vähenee. Tämä vähentää sekä kunnan että vähittäiskaupan toimijoiden hallinnollisia kustannuksia. Toisaalta ehdotus vähentää maakunnan liittojen ja kuntien mahdollisuuksia ohjata kaupan sijoittumista sen laatu huomioon ottaen ja esimerkiksi kauppaa palvelevia liikenne- ja palvelu- ja liikenne- ja ympäristökeskusten toteuttaminen kauppaa ja yhdyskuntarakennetta palvelevasti voi näin lisätä kuntien kustannuksia.

Silloin kun nykyisissä maakuntakaavoissa merkitykseltään seudullisen suuryksikön koon alarajan on esitetty olevan 2 000–4 000 kerrosneliometriä, tarkoittaa ehdotus sitä, että niiden si-

## HE 251/2016 vp

joittuminen ratkaistaan yleis- ja asemakaavoissa. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi väestömäärältään ja pinta-alaltaan pienissä kunnissa, joiden vähittäiskauppaa koskevien kaavojen vaikutukset voivat ulottua muiden kuntien alueille.

### Asemakaavoituksen sujuvoittaminen ja nopeuttaminen

Mahdollisuus laatia asemakaavamuutos vaiheittain vähentäisi kuntien työmäärää ja resurssitarvetta, kun asemakaavamuutos voitaisiin laatia koskien vain tiettyä rajattua asiakokonaisuutta tai asiakokonaisuuksia. Myös erillisestä osallistumis- ja arviointisuunnitelma-asiakirjasta luopuminen vaikutuksiltaan vähäisissä asemakaavamuutoksissa säästäisi kunnan resursseja ja mahdollistaisi niiden kohdentamisen kaavaprosessissa tarkoituksenmukaisesti.

Mahdollisuus siirtää asemakaavan hyväksymistä koskevaa valtuuston päätösvaltaa kunnanhallitukselle tai lautakunnalle myös vaikutuksiltaan merkittävien asemakaavojen osalta sujuvoitaisi ja nopeuttaisi joissain tapauksissa asemakaavaprosessia. Tällä olisi vaikutusta myös kunnan viranomaisten toimintaan.

### Aurinkopaneeleja ja -keräimiä koskevan lupamenettelyn selkeyttäminen

Kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavan aurinkopaneelin tai -keräimen lisäämisen maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:n luetteloon arvioidaan jonkin verran vähentävän myös kuntien resurssitarvetta ja työmäärää, kun aurinkopaneelin tai -keräimen asentamiseen tai rakentamiseen tarvittaisiin lähtökohtaisesti toimenpidelupa vain silloin, kun se vaikuttavaa merkittävästi kaupunkikuvaan tai ympäristöön.

## 4.3 Ympäristövaikutukset

### Yleiskaavan käytön lisääminen rakennusluvan perusteena

Yleiskaavojen käyttömahdollisuuksien lisääntyminen rakentamisen suorassa ohjaamisessa parantaa alueiden käytön suunnitelmallisuutta ja tällä on myönteisiä ympäristövaikutuksia. Rakennuslupien perustuminen kaavoihin mahdollistaa ympäristövaikutusten arvioinnin laajempina kokonaisuuksina kuin yksittäisessä lupaharkinnassa. Kaavojen laatimisen yhteydessä on selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Yleiskaavan käyttömahdollisuuksien lisääntymiseen rakentamisen suorassa ohjauksessa liittyy myös riskejä, mikäli kaavan ympäristövaikutukset arvioidaan puutteellisesti ja rakentamista ohjataan olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta irralleen rakentamiseen soveltumattomille alueille.

### Vanhentuneen yleiskaavan ohjausvaikutuksen joustavoittaminen

Joustavuuden lisääntyminen yleiskaavan ohjausvaikutuksessa asemakaavoitukseen voi joissakin tilanteissa johtaa asemakaavaratkaisuihin, joissa asemakaavojen laajemmat ympäristövaikutukset tunnistetaan puutteellisesti.

### Maisematyöluvan soveltamisalan rajaaminen

Maisematyöluvan soveltamisalan rajaamisen myötä puita todennäköisesti hakataan enemmän. Tästä saattaa maisemavaikutusten lisäksi aiheutua vaikutuksia eliö- ja kasvilajeille.



#### Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten roolin rajaaminen

Viranomaisyhteistyön vähentäminen ja painopisteen muuttuminen voi johtaa siihen, että kaavojen ympäristövaikutuksia jää tunnistamatta. Toisaalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien välisen viranomaisyhteistyön painottuminen vaikutuksiltaan merkittäviin kaavoihin voi parantaa niiden laatua. Voidaan myös arvioida, että ehdotetut muutokset johtavat siihen, että kaavojen kehittävä ja edistävä rooli painottuu kaavojen säilyttävän ja suojelevan roolin sijaan.

#### Vähittäiskauppaa koskevan sääntelyn keventäminen

Ehdotuksen ympäristövaikutukset kohdistuvat yhdyskuntarakenteen ja liikenteen muutosten kautta energiankulutukseen ja ilmastoon. Ehdotetuilla muutoksilla vähittäiskaupan suuryksikköjä koskeva sijainnin ohjaus rajataan koskemaan vain niitä myymälöitä, joilla on yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen tai kaupan palvelujen saavutettavuuteen kohdistuvia merkittäviä vaikutuksia.

Ehdotus edistää kaupan palvelujen sijoittumista maakuntakaavassa keskustatoiminnoille tarkoitettuihin alueille, kun näiden alueiden kaupan palveluja voidaan kehittää ilman vähittäiskaupan suuryksikköjen enimmäismitoituksesta mahdollisesti johtuvaa rajoitusta. Keskusta-alueiden palvelutarjonnan vahvistuminen vähentää henkilöautoliikennettä, sillä keskusta-alueilla asioidaan muita alueita yleisemmin kävellen ja pyöräillen sekä joukkoliikenteellä. Vähittäiskaupan suuryksikkö voidaan kuitenkin sijoittaa myös muualle edellyttäen, että kaupan palvelujen saavutettavuus otetaan sijoituksen perusteena huomioon. Siten ehdotus tukee kaupallisten palvelujen saavutettavuutta eri kulkumuodoilla.

Kun kaupan laatuluokituksen huomioon ottamisesta perusteena sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikkö keskusta-alueen ulkopuolelle luovutaan, voidaan sen arvioida heikentävän mahdollisuutta ohjata maakuntakaavalla seudullisen palveluverkon kehittämistä. Riskinä on yhdyskuntarakenteen hajautuminen ja asiointiliikenteen lisääntyminen.

#### Asemakaavoituksen sujuvoittaminen ja nopeuttaminen

Asemakaavamuutosten laatiminen vaiheittain sujuvoittaisi ja nopeuttaisi täydennysrakentamista. Täydennysrakentamisella tavoitellaan olemassa olevan rakennuskannan, infrastruktuurin ja palveluverkon tehokasta hyödyntämistä ja kehittämistä, mikä osaltaan vastaa ajankohtaisiin, muun muassa ilmastonmuutokseen varautumiseen ja sopeutumiseen sekä energiatehokkuuteen liittyviin haasteisiin. Täydennysrakentaminen vähentää liikkumistarvetta, tehostaa jo olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntämistä ja tarjoaa edellytyksiä esimerkiksi joukkoliikenteelle, aluekohtaisille keskitetyille energiaratkaisuille ja palveluiden kehittämiseksi. Täydennysrakentamisen kautta saavutettava asuntotyyppien vaihtelevuus ja rakennuskannan ajallinen kerroksellisuus tasapainottavat sosiaalista rakennetta.

#### Aurinkopaneeleja ja -keräimiä koskevan lupamenettelyn selkeyttäminen

Kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavan aurinkopaneelin tai -keräimen lisäämisen maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:n luetteloon arvioidaan sujuvoittavan aurinkopaneelien ja -keräimien asentamista ja rakentamista, kun toimenpidelupa tarvittaisiin lähtökohtaisesti vain silloin, kun kyse on kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavasta aurinkopaneelistai tai -keräimestä. Aurinkoenergialla tuotetun sähkön lisääminen taas on osa ilmastonmuutoksen hillintään liittyvistä toimenpiteistä.

#### 4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Yleiskaavan käytön lisääminen rakennusluvan perusteena ja alueellinen suunnittelutarveratkaisu

Yleiskaavan käyttömahdollisuuksien lisääntyminen asemakaavojen ulkopuolisten alueiden rakentamisen suorassa ohjaamisessa parantaa kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia alueidenkäyttöön liittyvissä kysymyksissä. Kaavojen kautta on laajemmat mahdollisuudet ottaa kantaa elinympäristön kehittymiseen liittyvissä kysymyksissä kuin yksittäisessä lupaharkinnassa. Muutokset edistävät myös käytettävien resurssien suuntaamista kokonaisuuden kannalta mielekkäällä tavalla. Jos alueellisia suunnittelutarveratkaisuja käytetään laajasti kylien täydennysrakentamisessa, voi syntyä tilanteita, joissa kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien koetaan kaventuneen liittyen rakennuspaikkojen tarkempaan sijoittumiseen verrattuna kaavoitusmenettelyyn. Näissäkin tilanteissa on taustalla oltava kuitenkin oikeusvaikutteinen yleiskaava, jossa kyseiset alueet on osoitettu kyläalueiksi tai muutoin rakentamiseen soveltuviksi alueiksi.

Muutokset tukevat kylien ja muiden maaseutualueiden kehittymistä joustavoittamalla niille tapahtuvaa rakentamista ja tarjoamalla mahdollisuuden alueiden suunnittelutarpeen kannalta tarkoituksenmukaisten suunnitteluvälineiden käyttämiseen. Muutos todennäköisesti lisää edellytyksiä ohjata hajarakentamista kyläalueille niin asumis-, työpaikka- kuin palvelurakentamisen osalta ja näin ollen tukee myös pienimuotoisen elinkeinotoiminnan kehittymistä.

Vanhentuneen yleiskaavan ohjausvaikutuksen joustavoittaminen

Kun yleiskaavan ohjausvaikutus asemakaavoitukseen muuttuu aikaisempaa joustavammaksi, kansalaiset voivat kokea, että yleispiirteisten kaavojen määrittelemät periaatteet elinympäristön laatuun liittyvissä kysymyksissä heikkenevät. Kansalaisten tarve seurata kaavoitusta myös asemakaavatasolla lisääntyy.

Maisematyöluvun soveltamisalan rajaaminen

Maisematyöluvun soveltamisalan rajaaminen poistaisi kunnalta yhden maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen keinon vaikuttaa yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisten alueiden käyttöön. Rajaus myös supistaisi kunnan keinoja turvata yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisiin alueisiin liittyviä maisema-arvoja. Metsän hakkuun mahdollisen lisääntyminen huomaisivat myös taajamien lähimetsien virkistyskäyttäjät.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten roolin rajaaminen

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten rooliin ehdotetut muutokset korostavat kansalaisten ja järjestöjen roolia kaavoituksen seurannassa ja siihen vaikuttamisessa. Viranomaisyhteistyön painopisteen muuttumisen seurauksena elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ottavat entistä vähemmän kantaa kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun liittyviin kysymyksiin.

Vähittäiskauppaa koskevan sääntelyn keventäminen

Enimmäismitoituksen poistuminen lisää edellytyksiä keskusta-alueiden palvelutarjonnan kehittymiselle. Toisaalta päivittäistavara- ja muun erikoistavarakaupan mahdollisuudet sijoittua keskusta-alueiden ulkopuolelle lisääntyvät. Mikäli keskusta-alueiden erikois- ja päivittäistavarakauppaa siirtyy muualle merkittävästi, keskusta-alueiden elinvoima ja kaupan palvelut saattavat myös heikentyä. Ehdotetut muutokset voivat siis vaikuttaa keskusta-alueiden kaupan palveluihin joko positiivisesti tai negatiivisesti. Keskusta-alueiden ulkopuolisten suuryksiköi-

den palvelut voivat toisaalta myös monipuolistua. Pienet keskusta-alueet tulevat kaupan kehittämisen suhteen tasavertaisempaan asemaan suurten kanssa, kun keskusta-alueiden enimmäismitoitus poistuu.

Vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan nostamisen arvioidaan kasvattavan myymälöiden kokoa erityisesti päivittäistavara-kaupassa. Lähikauppaverkko voi harventua, jos myymälöiden määrä vähenee ja myynti keskittyy suurempiin myymälöihin. Ehdotuksen mahdolliset haitalliset vaikutukset voivat olla merkittäviä erityisesti pienissä kunnissa, joissa muutokset voivat johtaa tarjonnan supistumiseen ja kaupan palvelujen saavutettavuuden heikkenemiseen. Lähikauppaverkon supistuminen heikentäisi erityisesti autottomien kotitalouksien ja ikääntyneiden kauppapalveluiden saavutettavuutta. Toisaalta kaupan palvelujen saavutettavuuden huomioon ottaminen sijoitettaessa kaupan palveluja keskusta-alueiden ulkopuolelle tukee eri väestöryhmien yhdenvertaisuutta, erityisesti autottomien kotitalouksien ja ikääntyneiden asemaa ja näiden arjen sujuvuutta.

Ehdotuksilla on myös työelämään kohdistuvia vaikutuksia. Kaupan työpaikkojen sijoittuminen keskusta-alueille sekä joukkoliikenteellä ja kävellen ja pyöräillen saavutettaviin paikkoihin edistää kaupan työntekijöiden mahdollisuuksia saavuttaa nämä palvelut eri kulkumuodoilla. Lähikauppaverkkojen mahdollinen harveneminen toisaalta pidentäisi kaupan työntekijöiden työmatkoja.

Asemakaavoituksen sujuvoittaminen ja nopeuttaminen

Asemakaavamuutosten laatiminen vaiheittain sujuvoittaisi ja nopeuttaisi täydennysrakentamista, jolla on positiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Täydennysrakentamisella tavoitellaan olemassa olevan rakennuskannan, infrastruktuurin ja palveluverkon tehokasta hyödyntämistä ja kehittämistä. Täydennysrakentamisen kautta saavutettava asuntotyyppien vaihtelevuus ja rakennuskannan ajallinen kerroksellisuus tasapainottavat sosiaalista rakennetta.

## **5 Asian valmistelu**

### **5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto**

Maatalous- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen asetti 23.9.2015 työryhmän valmistelemaan hallitusohjelman kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamista koskevia toimenpiteitä. Työryhmän tehtävänä oli ohjata lakimuutoksen valmistelua. Työryhmän toimikausi oli 23.9.2015 – 31.5.2016 ja siinä olivat edustettuina ympäristöministeriö, Kuntaliitto, Rakennusteollisuus ry, RAKLI ry, elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus, Helsingin seudun kauppakamari, MTK ry, Kaupan liitto ja Suomen luonnonsuojeluliitto.

Työryhmän valmisteluaineistot ovat olleet ajantasaisesti luettavissa ympäristöministeriön internetsivuilla. Valmistelun aikana järjestettiin kaksi laajaa sidosryhmätilaisuutta. Lisäksi työryhmän työtä on valmistelun eri vaiheissa esitelty useissa eri tahojen järjestämissä tilaisuuksissa ja seminaareissa. Esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

### **5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen**

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta oli lausuntokierroksella 22.6. – 31.8.2016.

Lausunto saatiin seuraavilta tahoilta: liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, puolustusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökes-

kus, Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Korkein hallinto-oikeus, hallinto-oikeudet, maakuntien liitot, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Liikennevirasto, Maanmittauslaitos, Metsähallitus, Museovirasto, Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto, Suomen metsäkeskus, Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Hyvinkään kaupunki, Iisalmen kaupunki, Ilmajoen kunta, Joensuu kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Kajaanin kaupunki, Kalajoen kaupunki, Kangasalan kunta, Kangasniemen kunta, Kemijärven kaupunki, Kinnulan kunta, Kittilän kunta, Kuusamon kaupunki, Lahden kaupunki, Lappeenrannan kaupunki, Leppävirran kunta, Luodon kunta, Mustasaaren kunta, Mänttä-Vilppulan kaupunki, Nokian kaupunki, Nousiaisten kunta, Nurmijärven kunta, Oulun kaupunki, Parkanon kaupunki, Rauman kaupunki, Rovaniemen kaupunki, Salon kaupunki, Sipoon kunta, Tampereen kaupunki, Turun kaupunki, Tuusulan kunta, Vaasan kaupunki, Vantaan kaupunki ja Äänekosken kaupunki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Energiateollisuus ry, Etelä-Karjalan lintutieteellinen yhdistys ry, Helsingin seudun kauppakamari, Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys Tringa ry, HOK-Elanto, Itä-Hämeen luonnonsuojeluyhdistys ry, Kainuulaiset metsänhoitoyhdistykset Kainuu, Sotkamo, Rokua-Paljakka ja Ylä-Kainuu, Kanta-Hämeen lintutieteellinen yhdistys ry, Kanta-Hämeen metsänhoitoyhdistys ry, Kaupan liitto, Kemi-Tornion Lintuharrastajat Xenus ry, Keski- ja Pohjois-Uudenmaan lintuharrastajat Apus ry, Keski-Pohjanmaan lintutieteellinen yhdistys ry, Keski-Suomen museo, Keskuskauppakamari, Keurusselän Luonnonsuojeluyhdistys ry, Koneyrittäjät ry, Lapin kauppakamari, Lidl Suomi Ky, Lounais-Hämeen Lintuharrastajat ry, Luonnonsuojeluliitto Tapiola ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Maaseudun maankäyttö- ja infrastruktuuri -verkosto/Levón-instituutti/Vaasan yliopisto, Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry, Merenkurkun Lintutieteellinen Yhdistys ry, Metsänhoitoyhdistys Etelä-Karjala ry, Metsänhoitoyhdistys Etelä-Savo ry, Metsänhoitoyhdistys Itä-Lappi ry, Metsänhoitoyhdistys Keski-Suomi ry, Metsänhoitoyhdistys Kuusamo ry, Metsänhoitoyhdistys Kymenlaakso ry, Metsänhoitoyhdistys Pohjois-Pirkka ry, Metsänhoitoyhdistys Päijät-Häme ry, Metsänhoitoyhdistys Roinne/Kuhmalahdi ry, Metsäteollisuus ry, MTK Etelä-Pohjanmaa ry, MTK Etelä-Savo ry, MTK-Kaakkois-Suomi ry, MTK Häme ry, MTK Keski-Pohjanmaa ry, MTK Keski-Suomi ry, MTK Pirkanmaa ry, MTK Pohjois-Karjala ry ja Metsänhoitoyhdistys Pohjois-Karjala ry, MTK Pohjois-Savo ry, MTK-Satakunta ry, MTK Varsinais-Suomi ry, MTK-metsälinja ja Satakunnan metsänhoitoyhdistykset, MTK-metsälinja ja Varsinais-Suomen metsänhoitoyhdistykset, Natur och Miljö rf, Omakotiliitto ry, Pientaloteollisuus PTT ry, Puutuoteteollisuus ry, Päijät-Hämeen lintutieteellinen yhdistys ry, Päivittäistavarakauppa PTY ry, Rakennusapaja Oy, Rakennusinsinöörit ja -arkkitehdit RIA ry, Rakennusmestarit ja -insinöörit AMK rkl, Rakennustarkastusyhdistys RTY ry, Rakennusteollisuus RT ry, Rakennustietosäätiö RTS, RAKLI ry, SAK, Akava ja STTK yhdessä, SATO Oyj, Skogsvårdsföreningen Södra skogsreviret rf, Suomen Arkkitehtiliitto SAFA ry, Suomen Kaavoitusinsinöörien yhdistys ry, Suomen Kauppakeskusyhdistys ry, Suomen Kiinteistöliitto ry, Suomen Kotiseutuliitto ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen kuntatekniikan yhdistys SKTY ry, Suomen Kylätoiminta ry, Suomen Latu ry, Kymenlaakson luonnonsuojelupiiri ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry, Suomen Lähienergialiitto ry, Suomen Maanmittausinsinöörien liitto ry, Suomen Yrittäjät ry, Suomenselän lintutieteellinen yhdistys ry SSLTY, Suunnittelu- ja konsultointiyhtiöt SKOL ry, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf, Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä, Tampereen kaupunkiseudun kylien työryhmä, Tampereen teknillinen yliopisto, Tornator Oyj, UPM-Kymmene Oyj, Vapaa-ajan asukkaiden liitto ry, Viherympäristöliitto, YVA ry sekä Maarit Nermes. Sisäministeriö ja Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus ilmoittivat, että niillä ei ole asiassa lausuttavaa.

Lausunnoissa esitetään erisuuntaisia näkemyksiä ehdotetuista muutoksista.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää ehdotettuja muutoksia pääosin kannatettavina, mutta painottaa yhteistyön ja vuorovaikutuksen tärkeyttä ehdotettujen muutosten myötä. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että muutosesityksen tavoitteet ovat oikeansuuntaisia, mutta maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan näkökulmasta kaavoitusta ja rakentamisen ohjausta koskevat muutokset ovat kuitenkin vähäisiä. Opetus- ja kulttuuriministeriö huomauttaa, että kulttuuriympäristö tulisi ottaa huomioon kaikilla kaavoituksen tasoilla. Puolustusministeriön mukaan on erittäin tärkeää, että puolustusvoimien toimintaedellytykset tulevat riittävällä tavalla huomioiduksi kuntien alueidenkäytössä ja rakentamisessa. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ehdotetut muutokset ovat kannatettavia ja niillä on myönteisiä vaikutuksia. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin huomauttaa, että esitys ei kuitenkaan ilmeisesti lisäisi merkittävästi asuntotuotantoa pääkaupunkiseudulla tai muissa kasvukeskuksissa, mikä on kasvupolitiikan kannalta yksi keskeisimpiä kysymyksiä. Valtiovarainministeriön mukaan lakiuudistukselle asetettuja tavoitteita ei ole saavutettu ja esitys tulisi palauttaa takaisin valmisteluun. Edelleen valtiovarainministeriö toteaa, että lakimuutosten vaikutus on hyvin vähäinen lukuun ottamatta kaupan kaavoitusta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset pitävät maankäyttö- ja rakennuslakiin ehdotettuja muutoksia merkittävänä ja suhtautuvat niihin pääosin varauksellisesti tai kielteisesti. Lausunnoissa muun muassa todetaan, että osauudistusten sijasta tulisi harkita maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta. Lisäksi lausunnoissa huomautetaan, että maankäyttö- ja rakennuslain kehittäminen tulisi yhteen sovittaa vireillä olevan maakuntahallinnon ja valtion aluehallinnon uudistuksen kanssa.

Korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet suhtautuvat varauksellisesti tai kielteisesti etenkin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitusoikeutta koskeviin muutoksiin.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto pitää ehdotuksia kannatettavina. Esitysluonnos ei kuitenkaan kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan kaikilta osin täysin vastaa hallitusohjelman tavoitteita tai työryhmän tehtävänantoa esimerkiksi kaavoituksen ja rakentamisen päätösprosessien lyhentämisestä. Liikennevirasto toteaa, että ehdotetut maankäyttö- ja rakennuslain muutokset toteutuvat hyvin hallitusohjelman mukaisia tavoitteita sääntelyn purkamiseksi ja hallinnollisen taakan keventämiseksi. Lakiehdotus sisältää Liikenneviraston mukaan paljon erilaisia muutoksia, joista osaa voidaan puoltaa, osaa tulisi vielä täydentää ja etenkin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten roolin muuttamista tulisi vielä selvittää ja pohtia. Maanmittauslaitos pitää lakiluonnoksessa esitettyjä linjauksia erityisesti hajarakentamisen helpottamisesta ja asemakaavoituksen joustavoittamisesta kannatettavina. Metsähallitus pitää maisematyöluvan soveltamisalan rajaamista koskevia muutoksia kannatettavina, mutta katsoo, että maisematyöluvan soveltamisalaa voisi rajata enemmänkin. Museovirasto pitää muutosten yleissuuntaa oikeana. Aiemmin toteutuneilla ja nyt suunnitelluilla säädösmuutoksilla on kuitenkin Museoviraston mukaan yhteisvaikutuksia kulttuuriympäristöön, eikä näitä vaikutuksia ole muutosten valmistelussa riittävästi ennakoitu.

Maakuntien liitot pitävät ehdotettuja muutoksia pääosin oikeansuuntaisina ja kannatettavina. Suurin osa maakuntien liitoista ei kuitenkaan kannata vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan nostamista 4 000 kerrosneliömetriin eikä muutosta, jonka mukaan luovuttaisiin velvoitteesta ottaa maakunta- ja yleiskaavoituksessa huomioon kaupan laatu sijoitettaessa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle.

Suomen kuntaliitto ja kunnat pitävät ehdotettuja muutoksia pääosin oikeansuuntaisina ja kannatettavina. Kunnat katsovat lausunnoissaan, että muutokset sujuvoittavat kaavoitus- ja lupaprosesseja sekä lisäävät kunnan toimivaltaa ja siten edistävät kunnan itsehallinnon toteutumista.

ta. Toisaalta osa kunnista katsoo, että ehdotuksien joukossa on kuitenkin myös sellaisia ehdotuksia, jotka kaventavat kunnan mahdollisuuksia kestäväan alueidenkäytön järjestämiseen ja rakentamisen ohjaamiseen. Sekä Suomen kuntaliitto että suurin osa kunnista vastustaa 71 e §:n, jossa on täsmennetty valtuus antaa asemakaavoissa kaupan laatuun ja kokoon liittyviä asemakaavamääräyksiä, kumoamista. Osa kunnista vastustaa myös maisematyöluvan soveltamisalan rajaamista koskevia muutoksia.

Sidosryhmät esittävät ehdotetuista muutoksista erisuuntaisia näkemyksiä. Etenkin elinkeinoelämää edustavat sidosryhmät katsovat, että ehdotetut muutokset ovat pääosin kannatettavia tai ainakin oikeasuuntaisia. Osa elinkeinoelämää edustavista sidosryhmistä kuitenkin toteaa, että vaikka ehdotukset ovat sinänsä oikeasuuntaisia, ne ovat täysin tai osittain riittämättömiä. Lausunnoissa todetaan esimerkiksi, että esityksessä ei ole tarkasteltu kasvavien kaupunkiseutujen tarpeita ja asunto- ja täydennysrakentamisen edellytysten parantamista. Toisaalta taas lausunnoissa todetaan myös, että ehdotetut muutokset eivät käytännössä juuri tuo lisää rakentamismahdollisuuksia tai byrokratian kevenemistä yleiskaava-alueen ulkopuolisille alueille. Monessa lausunnossa myös huomautetaan, että esityksessä olisi pitänyt rajata kaavoituksen ja lupaprosessien kestoja. Lisäksi monessa lausunnossa painotetaan, että ympäristöministeriön tulee käynnistää pikimmiten maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus.

Etenkin ympäristö- ja luontojärjestöt vastustavat ehdotettuja muutoksia. Lausunnoissa todetaan esimerkiksi, että sääntelyn keventämistä ja sujuvoittamista pyritään viemään eteenpäin pääasiassa periaatteellisista ja taloudellisista syistä ilman ympäristönäkökohtien ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien huomioimista. Ehdotettujen muutosten katsotaan muun muassa heikentävän tai vaarantavan ympäristön tilaa ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia sekä siirtävän valtaa kaavoituksessa yleiseltä edulta yksityisille, valtiolta kunnille ja kansalaisilta yrityksille.

Lausunnoista on laadittu lausuntoyhteenveto. Jatkovalmistelussa lakiehdotuksen yksityiskohdaisiin perusteluihin sekä vaikutusten arviointiin tehtiin lausuntopalautteen perusteella useita lisäyksiä ja täsmennyksiä. Lakiehdotukseen ei tehty sisällöllisiä muutoksia.

### **5.3 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto**

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut luonnoksesta hallituksen esitykseksi lausunnon. Arviointineuvoston näkemys on, että esitysluonnoksessa on pääosin selkeät ja kattavat kuvaukset sääntelyn nykytilasta, esityksen tavoitteista ja ehdotetuista toimenpiteistä. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnos sisältää yleisiä kuvauksia lakiesityksen kohderyhmistä ja toimenpiteiden potentiaalisista vaikutuksista. Arviointineuvosto kuitenkin muun muassa katsoo, että esityksessä tulisi esittää tarkempi arvio vähittäiskaupan sijaintia koskevan sääntelyn vähentymisen vaikutuksista yrityksille ja kotitalouksille. Arviointineuvosto toteaa myös muun muassa, että esityksen keskeisimmistä taloudellisista vaikutuksista tulisi esittää euromääräinen arvio ja taloudelliset vaikutukset tulisi kuvata vaikutusalueittain. Lisäksi arviointineuvosto huomauttaa muun muassa, että esityksen vaikutusten jälkikäteisseurannasta ei esitetä suunnitelmaa tai ehdotuksia.

Arviointineuvoston lausunnon johdosta esityksen vaikutusten arviointia on täydennetty. Vähittäiskauppaa koskevien muutosten yritysvaikutuksia on täsmennetty muun muassa erikokoisten vähittäiskaupan myymälöiden osalta. Lisäksi vähittäiskauppaa koskevien muutosten aluevaikutuksia on tarkennettu.

Koska ehdotetuilla vähittäiskauppaa koskevilla muutoksilla yhdessä kaupan aukioloaikojen vapautumisen kanssa on merkittäviä vaikutuksia kaupan toimialalla, muutosten vaikutuksia tullaan kattavasti arvioimaan myös jälkikäteisseurannan avulla.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotuksen perustelut

#### 1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki

**18 §.** *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät painottuisivat nykyistä vahvemmin merkittäviin ja laajaa vaikutusta omaaviin asioihin.

Pykälän 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistäisi kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Voimassa olevassa säännöksessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella oleva ohjaustehtävä poistuisi. Muutos korostaisi kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyttä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen roolia kunnan alueiden käytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä edistävänä asiantuntija-organisaationa.

Pykälän 2 momentissa säädettyä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kunnan alueidenkäyttöä koskevaa valvontaa ehdotetaan rajattavaksi nykyisestä. Ehdotuksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Näin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvonta esimerkiksi alueidenkäytön suunnittelussa kohdistuisi kaavojen niiden sisältövaatimusten lainmukaisuuteen, joilla olisi vaikutuksiltaan valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä. Vaikutusten merkittävyyttä arvioitaessa otettaisiin huomioon niiden suuruus ja laajuus, vaikutusalueen muutosherkkyys sekä kaavan tehtävä ja tarkoitus. Vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita olisivat esimerkiksi valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvät kysymykset, valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä omaavat luonnon ja kulttuuriympäristön arvoihin liittyvät asiat sekä kaupunkiseutujen merkittävät taajamarakennetta, liikennejärjestelmää ja virkistysalueita koskevat vaikutuksiltaan usean kunnan alueelle ulottuvat ratkaisut.

Lisäksi on huomattava, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on myös muista laeista johtuvia valvontatehtäviä, joita ehdotettu valvontatehtävän rajausta ei koske.

**38 §.** *Kiellot yleiskaavaa laadittaessa.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muuttavaksi siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle säädetty mahdollisuus pidentää kunnan hakemuksesta erityisestä syystä rakennuskiellon ja toimenpiderajoituksen kestoa poistettaisiin. Ehdotuksen mukaan kunta päättäisi itse rakennuskiellon tai toimenpiderajoituksen jatkamisesta, jos siihen olisi erityinen syy.

**42 §.** *Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan.* Voimassa olevan 42 §:n 1 momentin mukaan yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa väljennettäisiin ja joustavoitettaisiin yleiskaavan ohjausvaikutusta tilanteissa, joissa yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Asemakaavaa olisi näissä tilanteissa perustellusta syystä mahdollista muuttaa 1 momentin estämättä, jos voidaan varmistua asemakaavoituksen soveltumisesta yleiskaavan kokonaisuuteen ja yleiskaavaa koskevien sisältövaatimusten huomioon ottamisesta.

Lain 36 §:n mukaan kunnan tulee huolehtia tarpeellisen yleiskaavan laatimisesta ja pitämisestä ajan tasalla. Käytännössä yleiskaavat eivät aina ole ajantasaisia lain edellyttämällä tavalla ja

asemakaavoja laaditaan alueille, joiden yleiskaava on vanhentunut. Muutokset olosuhteissa voivat olla nopeita ja tarvitaan joustavaa reagoimista toimintaympäristön muutoksiin.

Yleiskaavan vanhentuneisuutta arvioitaessa on mietittävä, ohjaako yleiskaava tarkoituksenmukaisella tavalla yhdyskuntien ja maankäytön kehittämistä ja asemakaavoitusta. On myös selvitettävä, ovatko olosuhteet muuttuneet niin merkittävästi, että yleiskaavan mukaiset ratkaisut eivät enää ole perusteluja. Vanhentuneisuuden yhtenä kriteerinä voitaisiin pitää yleiskaavan ikää, vaikkakaan pelkästään iän perusteella ei voida päätellä yleiskaavan vanhentuneisuutta. Esimerkiksi alueilla, joilla ympäristön säilyttämiseen ja suojelemiseen liittyvät arvot ja tavoitteet korostuvat, voi vanhakin yleiskaava olla edelleen sisällöltään tarkoituksenmukainen. Yleiskaavan vanhentuneisuuden kriteerinä voitaisiin pitää myös sitä, jos se on ristiriidassa alueelle myöhemmin laaditun maakuntakaavan kanssa. Asemakaavaa laadittaessa voitaisiin tällöin maakuntakaavan periaatteet ottaa huomioon. Myös eri viranomaisten kannanotoilla olisi merkitystä asian arvioimisessa. Lähtökohtana näissäkin tilanteissa olisi kuitenkin ensisijaisesti yleiskaavan tarkistaminen eikä asemakaavojen laatiminen yleiskaavan vastaisesti.

Perusteltuna syynä asemakaavan laatimiselle yleiskaavasta poiketen voitaisiin pitää sitä, että asemakaavan vaikutukset on mahdollista arvioida ilman sen kytkemistä laajempaan yleiskaavalliseen tarkasteluun. Myös parhaillaan laadittavana olevan yleiskaavan linjaukset ja sisältö olisi mahdollista ottaa huomioon. Asemakaavan on sovelluttava yleiskaavalliseen kokonaisuuteen ja asemakaavan sisältövaatimusten täyttymisen lisäksi on voitava arvioida, että myös yleiskaavan sisältövaatimukset täyttyvät. Menettelyä voitaisiin käyttää erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa yleiskaava on vanhentunut jonkin yksityiskohdan osalta, mutta ei kokonaisuutena. Yleiskaavan keskeisten tavoitteiden ja periaatteiden kanssa ristiriidassa olevaa ratkaisua ei asemakaavalla tai asemakaavan muutoksella voitaisi hyväksyä. Tällaisena voitaisiin pitää esimerkiksi yleiskaavassa osoitetun viheryhteyden katkaisemista tai yhdyskuntarakenteen kehittämiseen liittyviä yleiskaavasta poikkeavia merkittäviä ratkaisuja.

**44 §.** *Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi sisällöllisesti siten, että yleiskaavaa olisi mahdollista käyttää nykyistä laajemmin rakennusluvan perusteena. Lisäksi pykälää ehdotetaan muutettavaksi teknisesti siten, että sisällölliset säännökset yleiskaavan käytöstä rakennusluvan perusteena olisivat 1 momentissa ja viittaukset 72 ja 77 a §:ään 2 momentissa.

Pykälässä olevaa rakennuksen määritelmää väljennettäisiin siten, että yleiskaava voisi olla perusteena muunkin kuin enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakennusluvan myöntämiselle. Säännös voisi ehdotuksen mukaan koskea omakoti- ja paritalojen lisäksi myös muuta pienimuotoista asuinrakentamista ja myös mittakaavaltaan ja ympäristövaikutuksiltaan maa-seudulle soveltuvaa työpaikka- ja palvelurakentamista.

Pykälästä ehdotetaan myös poistettavaksi rajaus, jonka perusteella yleiskaavaan otettu määräys kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena voi koskea vain kyläaluetta, johon ei kohdistu merkittäviä rakennuspaineita. Rajaus on johtanut siihen, että yleiskaavaa ei ole voitu käyttää rakentamisen suoraan ohjaamiseen sellaisilla kaupunkiseutuihin kuuluvilla asemakaavan ulkopuolisilla alueilla, joille ei ole tarkoituksenmukaista laatia asemakaavaa. Alueiden käytön suunnitelmallisuuden edistämiseksi olisi tarkoituksenmukaista sallia yleiskaavan käyttö rakennusluvan myöntämisen perusteena myös näillä alueilla. Rakennusluvan laajempia maankäyttöön ja rakennuspaikan soveltuvuuteen liittyviä edellytyksiä on perustellumpaa tarkastella kaavoituksen yhteydessä kuin yksittäisinä suunnittelutarvetauksina.

Pykälään ehdotetaan myös lisättäväksi säännös, jonka mukaan määräys kaavan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena ei voisi koskea aluetta, jolla maankäytön ohjaustarve



edellyttää asemakaavan laatimista. Tämä rajaisi esimerkiksi kerrostalorakentamisen, tiiviisti ja tehokkaasti toteutettavat pientaloalueet sekä kunnallistekniikan ja liikennejärjestelyjen toteuttamisen kannalta vaikutuksiltaan merkittävämmän työpaikka- ja palvelurakentamisen tämän säännöksen soveltamisen ulkopuolelle. Myös olemassa olevien asemakaava-alueiden laajentaminen edellyttäisi pääsääntöisesti asemakaavan laatimista. Yleiskaavan käyttö rakennusluvan myöntämisen perusteena ei soveltuisi siis jatkossakaan mittakaavaltaan ja vaikutuksiltaan kaupunkimaiseen rakentamiseen.

Lisäksi pykälästä ehdotetaan poistettavaksi edellytys siitä, että yleiskaavan määräys sen käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena on voimassa enintään 10 vuotta. Määräaikaisuus johtui tarpeesta arvioida maankäytössä tapahtuneita muutoksia esimerkiksi rakentamispaineen lisääntymisestä johtuen. Ehdotettu rakentamispaineeseen liittyvän rajauksen poistaminen tekisi tämän säännöksen tarpeettomaksi.

**50 §. Asemakaavan tarkoitus.** Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan asemakaavamuutos voitaisiin laatia myös vaiheittain, siis vain tiettyä osakokonaisuutta tai osakokonaisuuksia koskien. Tällaisia osakokonaisuuksia voisivat olla esimerkiksi käyttötarkoitusten muutokset, rakennusoikeuden korottaminen tai useiden pienialaisten asemakaavojen suunnitteluperiaatteiden yhtenäistäminen tietyn teeman osalta.

Käyttötarkoituksen muutokset voisivat esimerkiksi koskea tilanteita, joissa liike- tai toimistorakennuksia muutetaan asuinkäyttöön. Useiden pienialaisten asemakaavojen suunnitteluperiaatteiden yhtenäistäminen voisi koskea esimerkiksi näiden kaavojen rakennussuojelua koskevien periaatteiden yhtenäistämistä tai uuden asiakokonaisuuden lisäämistä voimassa oleviin asemakaavoihin, esimerkiksi kansallisen kaupunkipuiston aluerajauksen osoittaminen asemakaavoissa. Vaiheittain laadittavissa asemakaavamuutoksissa tulisi kiinnittää huomiota kaavamuutoksessa käsiteltävien asioiden kokonaisuuteen siten, että esimerkiksi rakennusoikeuden korottamisessa käsitellään tarpeellisessa määriin myös esimerkiksi liikenteeseen liittyviä kysymyksiä. Asemakaavamuutoksen laatiminen vaiheittain ei sovellu tilanteeseen, jossa muutoksen vaikutukset ulottuvat laajalti muihin kaavassa käsiteltyihin asioihin. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi vaiheittaisen asemakaavamuutoksen laatiminen siten, että kaavalla olisi keskeisiä vaikutuksia alueen kulttuuriympäristön suojeluun tai luonnonarvoihin ilman, että näitä kysymyksiä käsiteltäisiin kaavassa tai kokonaan uuden rakentamisen osoittaminen asemakaavassa.

**52 §. Asemakaavan hyväksyminen.** Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että asemakaavan hyväksymistä koskevaa päätösvaltaa olisi mahdollista siirtää johtosäännössä kunnanhallitukselle tai lautakunnalle myös vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta.

**55 §. Asemakaavan esitystapa.** Pykälän 3 ja 4 momentti ehdotetaan muutettaviksi siten, että niistä poistetaan erilliset asetuksenantovaltuudet.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jossa säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä asemakaavan esitystavasta, asemakaavaan liittyvästä selostuksesta ja erillisellä päätöksellä muutettujen tietojen merkitsemisestä kaavaan.

**57 §. Asemakaavamääräykset.** Pykälän 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi säännös, jonka mukaan vähittäiskauppaa koskevista asemakaavamääräyksistä säädetään lisäksi 71 e §:ssä. Viittaus poistettaisiin, koska 71 e § ehdotetaan kumottavaksi. Lisäksi momenttiin ehdotetaan tehtäväksi lakitekninen muutos.

**63 §. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma.** Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyisi 3 momentiksi. Ehdotetun uuden 2 momentin mukaan

suunnitelmaa osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista ei tarvitsisi laatia silloin, kun kyseessä on vaikutukseltaan vähäinen asemakaavamuutos.

**64 §.** *Neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Pykälässä säädetään kunnan mahdollisuudesta neuvotella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä ja toteuttamisesta. Pykälän mukaan myös osallisella on mahdollisuus esittää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle neuvottelun käymistä. Säännöksen soveltaminen on jäänyt käytännössä melko vähäiseksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen roolin muuttuessa entistä enemmän kunnan yhteistyökumppaniksi, ei neuvottelua koskeva säännös ole tarkoituksenmukainen. Kunta voi osana vapaamuotoista yhteistyötä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa neuvotella halutessaan myös osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta.

**66 §.** *Viranomaisneuvottelu.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunnan yhteydenpito ja neuvotteluvaihto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa rajattaisiin kaavoihin, joissa käsitellään vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia kysymyksiä tai jotka olisivat valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeitä. Neuvottelumenettely säilyisi edelleen valtion ensisijaisena vaikuttamiskeinona, mutta yhteydenpito- ja neuvotteluvaihtojen kynnystä nostettaisiin nykyisestä. Muutos korostaisi kunnan itsenäistä roolia maankäytön suunnittelussa.

Säännös ei sulkisi pois kunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen välistä epävirallista yhteydenpitoa tai työneuvottelujen järjestämistä tarvittaessa. Myös viranomaisneuvottelua voisi järjestää sellaisistakin kaavoista, joihin ei liity vaikutuksiltaan maakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita, jos kunta pitää neuvottelun järjestämistä tarpeellisenä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen resurssit sen mahdollistavat.

**71 a §.** *Vähittäiskaupan suuryksikkö.* Vähittäiskaupan suuryksikön määritelmää ehdotetaan muutettavaksi siten, että vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja nostettaisiin 2 000 kerrosneliömetristä 4 000 kerrosneliömetriin.

Ehdotuksella vähittäiskaupan suuryksiköitä koskeva erityinen sijainnin ohjaus rajattaisiin koskemaan yli 4 000 kerrosneliömetrin suuruisia myymälöitä. Kokorajan noston perusteena on ottaa huomioon vähittäiskaupan toimialan kehittämisen tarpeet sekä tavoite edistää toimivan kilpailun kehittymistä. Vähittäiskaupan suuryksiköiden erityinen ohjaustarve perustuu niiden usein aikaansaamiin merkittäviin yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen tai kaupan palvelujen saavutettavuuteen kohdistuviin vaikutuksiin.

**71 b §.** *Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset sisältövaatimukset maakunta- ja yleiskaavalle.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakuntakaavan keskustoimintojen alueilta poistuisi velvoite osoittaa vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus riittävällä tarkkuudella. Muutoksen jälkeen veloitetta enimmäismitoituksen osoittamiseen sovellettaisiin vain maakuntakaavassa keskustoimintojen alueiden ulkopuolelle erityisellä merkinnällä osoitettaviin vähittäiskaupan suuryksiköihin.

Enimmäismitoitus voitaisiin osoittaa esimerkiksi tietyn maakuntakaavassa osoitetun vähittäiskaupan suuryksikköalueen enimmäiskerrosalana tai yksittäisen vähittäiskaupan suuryksikön enimmäiskerrosalana. Mitoituksen osoittamisen tavoitteena on varmistaa kaupan palvelurakenteen tasapainoinen kehitys. Mitoituksen osoittaminen mahdollistaa myös sen, että alueelle sijoittuvien kaupallisten palveluiden vaikutukset voidaan arvioida riittävällä tavalla.

**71 c §.** *Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen.* Pykälän 1 momentista poistettaisiin velvoite ottaa huomioon kaupan laatu perusteena sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikkö muual-

le kuin keskusta-alueelle. Vähittäiskaupan suuryksikön ensisijainen sijaintipaikka olisi edelleen keskusta-alue. Vähittäiskaupan suuryksikkö voitaisiin sijoittaa myös muualle. Tällöin on edellytyksenä, että se on perusteltua ottaen huomioon kaupan palvelujen saavutettavuus. Sijoittumiseen muualle voi olla myös muita perusteita kuitenkin niin, että palvelujen saavutettavuus tulee aina ottaa huomioon. Muita perusteita voisivat olla esimerkiksi toimivan kilpailun kehittämisen edistäminen ja erilaisten liiketoimintamallien kehittäminen. Palvelujen saavutettavuudella tarkoitettaisiin kaupan palvelujen sijoittumista suhteessa asuinalueiden tai esimerkiksi matkailukeskusten sijaintiin ja palvelujen käyttäjien mahdollisuuksiin saavuttaa nämä palvelut eri kulkumuodoilla.

Keskusta-alueella tarkoitettaisiin maakunnan, kunnan tai sen osan toiminnallisesti keskeistä aluetta, jossa sijaitsee tiiviisti ja monipuolisesti keskustahakuisia palvelutoimintoja, kuten erikoiskauppaa, päivittäistavarakauppaa, vapaa-ajan palveluja ja julkisia palveluja sekä merkittävässä määrin eri toimialojen työpaikkoja ja asutusta. Keskusta-alue on hyvin saavutettavissa ja sinne on hyvät liikenneyhteydet ympäröiviltä asuinalueilta. Keskusta-alue on kunnan keskustaaajaman tai sen alakeskuksen osa-alue ja keskusta-alueita ympäröi aina taajama-alue. Olemassa olevat keskusta-alueet, niiden mahdolliset laajennusalueet sekä uudet keskusta-alueet voidaan osoittaa maakunta- ja yleiskaavassa keskustatoimintojen alueina.

**71 e §.** *Vähittäiskauppaa koskevat asemakaavamääräykset.* Pykälässä on täsmentävä säännös, jonka mukaan sen lisäksi, mitä 57 §:ssä säädetään, asemakaavamääräykset voivat koskea vähittäiskaupan laatua ja kokoa, jos se kaupan palvelujen saatavuuden kannalta on tarpeen. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi elinkeinoelämän toimintaedellytysten parantamiseksi kaupan kehittämisessä. Asemakaavan sisältövaatimukset voivat kuitenkin edelleen edellyttää, että asemakaavassa tarkastellaan myös kaupan laatuun ja kokoon liittyviä kysymyksiä esimerkiksi päivittäistavarakaupan palvelujen saatavuuden ja toimivan kilpailun kehittämisen turvaamiseksi.

**73 §.** *Ranta-alueiden loma-asutusta koskevan yleis- ja asemakaavan erityiset sisältövaatimukset.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyisi 3 momentiksi. Ehdotetun uuden 2 momentin mukaan pykälän 1 momentin 3 kohdassa olevaa edellytystä ranta-alueille jätettävästä riittävästä yhtenäistä rakentamattomasta alueesta ei sovellettaisi olemassa olevilla kyläalueilla. Edellytyksenä tälle olisi kuitenkin se, että virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys otetaan huomioon.

Voimassa olevan pykälän 1 momentin 3 kohdan soveltaminen on koettu ongelmalliseksi erityisesti alueilla, joille on laadittu laajahkoja rantayleiskaavoja pääasiassa loma-asumisen tarpeisiin. Tällainen rantayleiskaavoitus perustuu tarkasteluihin, joissa kaava- ja aluekohtaisesti on määritelty ympäristön erityispiirteet ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun huomioon otavia mitoituslukuja uuden rakentamisen määrän osoittamiseksi eri kiinteistöjen alueille. Näissä mitoituslukuissa on tärkeää turvata myös riittävän yhtenäisen rakentamattoman alueen säilyminen ranta-alueilla. Samojen mitoituslukujen käyttäminen myös rannoilla sijaitsevien kylien alueilla ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista. Kylien alueella on oleellista turvata riittävien lähivirkistysalueiden säilyminen ja esimerkiksi mahdollisuus uimarantaan. Näissä tilanteissa kylien täydennysrakentamismahdollisuuksien turvaaminen on olennaisempaa kuin vaatimus riittävän yhtenäisen rantaviivan säilyttämisestä.

Kylällä tarkoitettaisiin tässä useista rakennuksista koostuvaa kylämäistä maaseudun taajamaa. Kylällä ei tarkoitettaisi kuitenkaan kiinteistönmuodostamislaissa säädettyä rekisterikylää. Kylät ovat eri puolilla Suomea erilaisia, minkä vuoksi kyläalueen laajuus ratkaistaisiin kunkin yleiskaavan yhteydessä erikseen. Ranta-alueiden suunnittelussa kyläalueiden määrittelyyn olisi kiinnitettävä erityistä huomiota nauhamaisten tie- ja jokivarsiin sijoittuvien kylien kohdalla.

Pykälän nykyinen 2 momentti ehdotetaan siirrettäväksi muuttamattomana uudeksi 3 momentiksi.

**77 §. Viranomaisneuvottelu.** Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Nykyisin kunnan on aina järjestettävä kaavan laadintaan liittyvä neuvottelu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa, kun kyseessä on yleiskaavan laatimisesta ranta-alueelle, jos kaava laaditaan pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi, sekä ranta-asemakaavan laatimisesta. Osa laadittavista tai muutettavista rantayleis- ja -asemakaavoista koskee pienialaisia alueita, rakennusoikeuksien kasvattamista tai kaavat ovat muutoin vaikutuksiltaan vähäisiä, jolloin neuvottelun järjestämiseen ei ole todellista tarvetta. Ehdotuksen mukaan rantayleis- ja -asemakaavoja valmisteltaessa neuvottelun järjestämisen tarve arvioitaisiin samalla tavoin kuin valmisteltaessa muitakin yleis- ja asemakaavoja. Viranomaisneuvotteluista säädetään 66 §:n 2 momentissa.

**126 a §. Toimenpideluvanvaraiset toimenpiteet.** Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 13 kohta, jossa mainittaisiin kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavan aurinkopaneelin tai -keräimen asentaminen tai rakentaminen. Aurinkopaneelien ja -keräimien osalta toimenpidelupa tarvittaisiin siis lähtökohtaisesti vain silloin, kun kyse on kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavan aurinkopaneelin tai -keräimen asentamisesta tai rakentamisesta.

Aurinkopaneelin tai -keräimen asentamisen tai rakentamisen vaikutukset kaupunkikuvaan tai ympäristöön riippuvat merkittävästi niiden yksityiskohtaisesta toteuttamisesta.

Aurinkopaneelin tai -keräimen asentaminen tai rakentaminen saattaa edellyttää toimenpidelupaa esimerkiksi silloin, kun kyseessä on rakennus tai rakennuspaikka, joka sijaitsee rakennushistoriallisesti, kaupunkikuvallisesti tai maisemallisesti arvokkaalla alueella. Tällaisia alueita ovat muun muassa valtakunnallisesti merkittävät rakennetun kulttuuriympäristön alueet. Myös muutokset suojellun rakennuksen julkisivulla tai katolla edellyttävät yleensä luvan hakemista. Merkittäviä kaupunkikuvallisia vaikutuksia saattaa syntyä myös esimerkiksi kaupunkien keskustoissa ja näiden katutilojen näkymissä. Tällaiset tilanteet vertautuvat lupaharkinnassa julkisivutoimenpiteeseen, kuten rakennuksen julkisivun muuttamiseen ja katukuvaan vaikuttavan markiisin asettamiseen.

Harvaan asutulla alueella keskeisenä tekijänä ovat vaikutukset naapurikiinteistöön. Toimenpidelupaa edellyttäviä tilanteita voi syntyä lähinnä aurinkopaneelin tai -keräimen valon heijastumisesta naapurikiinteistön rakennuksiin tai suuren aurinkopaneeliryhmän asentamisesta lähelle naapurikiinteistön rajaa.

Suuren mittakaavan aurinkovoimalaitokset tai suurien paneeliryhmien muusta alueesta erotetut sijoitukset maastoon edellyttävät lähtökohtaisesti toimenpidelupaa. Laajat aurinkovoimalat saattavat toimenpideluvan sijasta edellyttää rakennuslupaa.

Pykälän 2 ja 3 momenttia ehdotetaan muutettaviksi siten, että niihin lisättäisiin viittaus myös 1 momentin uuteen aurinkopaneelia ja -keräintä koskevaan 13 kohtaan.

**128 §. Maisematyölupa.** Pykälän 1 momentissa olevaa luetteloa maisematyölupaa vaativista tilanteista ehdotetaan muutettavaksi.

Maisematyölupavaatimus ranta-asemakaava-alueella poistettaisiin siten, että maisematyölupa olisi voimassa ranta-asemakaava-alueella ainoastaan silloin, jos kaavassa niin määrättäisiin. Säännös ehdotetaan otettavaksi luetteloon omana 2 kohtanaan, jolloin nykyiset 2 ja 3 kohdat siirtyisivät 3 ja 4 kohdiksi.

Yleiskaava-alueella maisematyölupaa ei voisi määrätä koskemaan puiden kaatamista maa- ja metsätalousvaltaisiksi alueeksi osoitetulla alueella. Ehdotettu muutos koskisi metsän hakkuuta ja siihen liittyviä metsätaloustoimenpiteitä. Esimerkiksi metsänuudistamiseen liittyvään maanmuokkaukseen ei tarvittaisi maisematyölupaa. Maa- ja metsätalousvaltaisella alueella tarkoitettaisiin yleiskaavan M-alkuisia aluevarausmerkintöjä. Näille alueille ei olisi mahdollista sisällyttää sellaisia rasteri-, kohde- tai viivamerkintöjä, joihin kohdistuisi maisematyöluo-  
pavelvoite.

Pykälän 2 momentin säännös siitä, että lupaa ei tarvita yleis- tai asemakaavan toteuttamiseksi tarpeellisten taikka myönnetyn rakennus- tai toimenpideluvan mukaisten töiden suorittamiseen eikä vaikutuksiltaan vähäisiin toimenpiteisiin, säilyy ennallaan. Näin ollen jatkossakaan esimerkiksi asemakaava-alueen pihapuiden kaatoon ja muihin maisemavaikutuksiltaan vähäisiin hankkeisiin ei tarvita lupaa.

**129 a §.** *Rakennusjärjestyksen määräys vapaa-ajanasunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 129 a §, jossa säädettäisiin kunnan mahdollisuudesta päättää rakennusjärjestyksessä alueista, joilla vapaa-ajanasunnon käyttötarkoituksen muutokset pysyvään asumiseen ratkaistaisiin suoraan rakennusluvalla.

Ehdotetun 1 momentin mukaan kunta voisi osoittaa rakennusjärjestyksessä alueet, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellyttäisi poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua ennen rakennuslupaa. Kunta ratkaisisi ympärivuotisten asuntojen sijainnin näiden alueiden osalta rakennusjärjestyksessä. Kunta voisi rakennusjärjestyksessä määrätä myös edellytyksistä, joiden täytyessä vapaa-ajanasunnon käyttötarkoituksen muutos olisi mahdollinen. Edellytykset voisivat koskea esimerkiksi rakennuspaikan kokoa tai jätevesihuollon järjestämistä. Rakennusjärjestyksen määräys voisi koskea ainoastaan olemassa olevien vapaa-ajanasuntojen käyttötarkoituksen muutoksia, eikä se mahdollistaisi uusien asuinrakennusten rakentamista ilman poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua.

Rakennusjärjestyksen määräys ei koskisi pysyvän asumisen asuinrakennukselle säädettyjä teknisiä vaatimuksia tai niistä poikkeamista. Jos vapaa-ajanasunto ei täytä näitä teknisiä vaatimuksia ja vaatimuksista halutaan poiketa, tulee asia ratkaista sitä koskevalla poikkeamispäätöksellä.

Rakennusjärjestyksen määräys voisi koskea vain sellaisia alueita, joilla käyttötarkoituksen muutos ei aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Kunta arvioisi vaikutukset rakennusjärjestystä laatiessaan.

Rakennusjärjestystä koskevan maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n mukaan rakennusjärjestyksessä olevia määräyksiä ei sovelleta, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai asemakaavassa on toisin määrätty. Säännös ei siten voisi koskea alueita, joilla vapaa-ajanasunnon käyttötarkoitus on osoitettu asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa.

**137 §.** *Rakennusluvun erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella.* Pykälän 1 ja 2 momentteja ehdotetaan muutettaviksi.

Pykälän 1 momentissa olevia rakennusluvun erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella ehdotetaan täsmennettäväksi ja muutettaviksi. Voimassa olevan 1 momentin 1 kohdan mukaan edellytyksenä on, että rakentaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Sanamuodot ovat yleisiä, vaikeasti avautuvia ja erityisesti kansalaisten on ollut niitä vaikea ymmärtää. Kohtaa ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että kaavoituksen sijaan käytettäisiin käsitteitä asemakaavoitus ja yleiskaavoitus. Suunnittelutarvealueen luonteen ja tarkoituksen mukaisesti maankäytön tulee perustua riittävään suunnitteluun. Luvan myön-

tämiselle riittävästi perusteita antava suunnittelu tapahtuisi tiiviimmin ja tehokkaammin toteuttavilla alueilla asemakaavoituksella ja muilla alueilla yleiskaavoituksella. Rakentaminen olisi kuitenkin mahdollista myös silloin, kun se on todettu sopivaksi sellaisessa lupamenettelyssä, jossa sopivuutta on voitu arvioida tavanomaista rakennuslupamenettelyä laajemmin myös yhdyskuntakehityksen, ympäristöarvojen ja tulevan maankäytön näkökulmasta. Tällaisen luvan myöntämiselle ei kuitenkaan olisi edellytyksiä siinä tilanteessa, että se aiheuttaisi haittaa tarpeellisten asema- ja yleiskaavojen laatimiselle. Haittaa aiheutuisi sellaisen suunnitteluvuoran puuttumisesta, joka vaikeuttaisi laissa määriteltyjen yleis- ja asemakaavojen sisältövaatimusten täyttymistä. Säännöksen täsmentämisellä ei olisi tarkoitus muuttaa oikeuskäytäntöä. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun varmistaminen olisi edelleen tärkeää arvioitaessa rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella.

Voimassa olevassa 1 momentin 2 kohdassa edellytyksenä on, että rakentaminen ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä. Kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että laissa määriteltäisiin tarkemmin rakentamisen edellytykset. Ehdotuksen mukaan rakentamisen tulisi olla sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta. Lain 16 §:ssä olevassa suunnittelutarvealueen määritelmässä on viitattu teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamisen tarpeeseen. Yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien tarkoituksenmukainen toteuttaminen rakentamispaineisilla alueilla edellyttäisi alueellista tarkastelua, joka ei toteudu yksittäisessä lupaharkinnassa. Erityisesti tämä korostuisi tulevilla asemakaava-alueilla. Liikenneturvallisuuden kannalta keskeisiä näkökohtia olisivat jalankulun ja pyöräilyn tarpeiden turvaaminen sekä yksityisteiden ja tonttiliittymien kytkeytyminen maantieverkostoon. Palvelujen saavutettavuudella tarkoitettaisiin julkisten ja yksityisten palvelujen sijoittumista suhteessa asuinalueiden sijoittumiseen. Palvelujen saavutettavuus olisi yksi kriteeri, jonka perusteella uuden rakentamisen sijoittumisedellytyksiä voitaisiin harkita ja ohjata alueiden käyttöä palvelujen järjestämisen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Pykälän 2 momentissa säädetään poikkeuksista 1 momenttiin. Voimassa olevan 2 momentin mukaan 1 momentin estämättä voidaan rakentaa jo olevaan asuntoon tai maatilaan kuuluva talousrakennus. Säännös on suppeampi kuin ranta-alueita koskevilla suunnittelutarvealueilla, joilla rannan suunnittelutarve ei koske maa- ja metsätalouden tai kalatalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että momentissa olevaa määrittelyä laajennettaisiin koskemaan maaseutuyritykseen kuuluvaa maa- ja metsätalouden harjoittamisen kannalta tarpeellista rakennusta. Maaseutuyritykseen kuuluvia maa- ja metsätalouden harjoittamisen kannalta tarpeellisia rakennuksia olisivat esimerkiksi maataloustoiminnassa käytetyt erilaiset tuotanto- ja varistorakennukset, eläinsuojat, metsätaloudessa käytettävien koneiden konesuojat sekä puiden kuivaukseen ja varastointiin tarvittavat rakennukset. Pykälän 4 momentti säilyisi ennallaan eli rakentaminen suunnittelutarvealueella ei jatkossakaan saisi johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Tämä koskee myös pykälän 2 momentissa tarkoitettuja rakennuksia.

**137 a §.** *Alueellinen päätös rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 137 a §. Ehdotuksen mukaan kunta voisi tehdä alueellisen päätöksen rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaolosta suunnittelutarvealueella. Päätöksen tekeminen edellyttäisi, että alue olisi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettu kylä-alueeksi tai muutoin rakentamiseen soveltuvaksi alueeksi. Tällä tarkoitettaisiin erilaisia asumiseen, loma-asumiseen, palveluihin sekä työhön ja tuotantoon liittyviä yleiskaavan aluevaraus- ja kohdemerkintöjä. Esimerkiksi maa- ja metsätalousvaltaisille alueille tai virkistysalueille alueellista päätöstä rakennusluvan erityisistä edellytyksistä ei olisi mahdollista tehdä.

Alueellisella suunnittelutarveratkaisulla mahdollistettaisiin uudenlainen tapa ohjata maaseudun alueiden käyttöä. Nykyisiä kyläyleiskaavoja yleispiirteisempi yleiskaava yhdessä rakennuspaikkojen tarkemman sijainnin osoittavan alueellisen suunnittelutarveratkaisun kanssa muodostaisi pohjan rakennuslupien myöntämiselle. Tällaisissa yleiskaavoissa voitaisiin tarkastella alueiden soveltuvuutta rakentamiseen, mutta rakentamisen tarkkaa määrää tai rakennuspaikkojen sijaintia ei olisi kuitenkaan tarpeellista esittää. Menettelyn yhteydessä tulisi kuitenkin varmistua siitä, että edellytykset maanomistajien tasapuoliselle kohtelulle otetaan riittäväällä tavalla huomioon.

Alueellista päätöstä ei olisi mahdollista tehdä siten, että rakentaminen johtaisi merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaisi haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Merkittävällä rakentamisella tarkoitettaisiin rakennusten kokoa ja lukumäärää. Alueellisella päätöksellä ratkaistavien rakennuspaikkojen enimmäismäärä tulisi arvioida tapauskohtaisesti ja huomioida se, milloin alueen rakentuminen olisi tarkoituksenmukaisempaa ratkaista asemakaavalla tai yksityiskohtaisemmalla maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n mukaisella yleiskaavalla. Alueellinen päätös rakennusluvan erityisistä edellytyksistä olisi voimassa määräajan, enintään kymmenen vuotta kerrallaan.

**179 §.** *Määräys kadunpitovelvollisuuden toteuttamiseksi.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Pykälässä säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen mahdollisuudesta velvoittaa sakon uhalla kunnan toteuttamaan kadunpitovelvollisuutensa tai tekemään kadunpitopäätöksen maantiestä kaduksi. Säännöksen soveltaminen on jäänyt käytännössä hyvin vähäiseksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen roolin muuttuessa entistä enemmän kunnan yhteistyökumppaniksi, ei sakon uhalla velvoittamista voida pitää tarkoituksenmukaisena keinona alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevien asioiden hoidossa. Kunnan tulisi tehdä sille laissa säädetty tehtävät myös kadunpitoa koskien ilman sakon uhkaa.

**191 §.** *Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus poistetaan nimenomaisena mainintana säännöksestä. Näin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen valitusoikeus rajattaisiin entistä selkeämmin ainoastaan sen toimialaan kuuluviin asioihin. Ehdotettu muutos olisi yhdenmukainen muiden viranomaisten valitusoikeuden kanssa, joilla on valitusoikeus toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialasta eli tehtävistä säädetään 18 §:ssä, jonka ehdotetun muutoksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät rajattaisiin koskemaan vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Tämän toimialaan ehdotetun muutoksen myötä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valitusoikeus kapenisi, koska ainoastaan niissä kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevissa päätöksissä, joissa käsitellään vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä asioita, olisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella mahdollisuus laillisuusvalvontaan.

On kuitenkin huomattava, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella voi olla valitusoikeus kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä myös muissa laeissa säädettyjen tehtävien perusteella. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on valvoa ympäristönsuojelulain säännösten noudattamista. Tässä roolissaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksella olisi edelleen valitusoikeus kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevista päätöksistä.

Valitusoikeutta koskevasta pääsäännöstä säädetään kaavojenkin osalta kuntalaissa. Voimassa olevassa säännöksessä on viittaus kuntalain 92 §:ään. Uudessa kuntalaissa (410/2015) vastaava säännös on lain 137 §:ssä, jonka mukaan valituksen saa tehdä asianosainen ja kunnan jäsen.

## HE 251/2016 vp

Teknisenä muutoksena ehdotetaan 1 momenttiin vaihdettavaksi viittaus uuden kuntalain pykälään. Kuntalain 147 §:ssä olevan siirtymäsäännöksen mukaan kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä sovelletaan vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien ja tätä ennen sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleen kuntalain säännöksiä.

**192 §.** *Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä sekä maisematyölupa- ja purkamislupapäätöksestä.* Pykälän 2 ja 3 momenttiin ehdotetaan muutoksia, joilla rajataan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valitusoikeutta.

Pykälän 2 momentista poistettaisiin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen valitusoikeus maisematyöluvasta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävien painottuessa lain 18 §:ään ehdotetun muutoksen mukaan vaikutuksiltaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin, ei maisematyölupiin kohdistuvan laillisuusvalvontatehtävän voida katsoa olevan tarkoituksenmukainen.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että nykyisen 2 momentin säännös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valitusoikeudesta purkamislupapäätöksessä siirrettäisiin 3 momenttiin. Samalla valitusoikeutta muutettaisiin koskemaan ainoastaan valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävien rakennusten purkamislupapäätöksiä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan purkamislupajärjestelmä liittyy läheisesti rakennussuojeluun. Tarkoituksena on varmistaa, ettei suojelun arvoisia rakennuksia pureta, ennen kuin suojelukysymys saadaan ratkaistuksi (ks. KHO 2002:73 ja KHO 2002:74). Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) 8 §:n mukaan rakennus voidaan suojella, jos se on valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai paikallisesti merkittävä. Lainkohdassa säädetään myös perusteista, joiden nojalla merkittävyyttä arvioidaan. Käytännössä rakennusten merkittävyyttä arvioidaan rakennusperinnön inventoinneissa ja muissa asiantuntijaselvityksissä. Jos rakennus saattaa olla valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä, mutta inventointia ei ole tehty tai rakennus on esimerkiksi valitun alueen, teeman tai aikakauden johdosta jäänyt inventoinnin ulkopuolelle, voidaan selvitystä rakennuksen merkittävyydestä tarvittaessa hankkia esimerkiksi asiantuntijaviranomaisen lausunnon avulla.

Nykyisen 3 momentin säännöstä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valitusoikeudesta rakennusluvasta purkamislupaa edellyttävissä tapauksissa ehdotetaan muutettavaksi vastaavalla tavalla koskemaan valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävän rakennuksen purkamista.

**193 §.** *Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarvekaisusta.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus poistetaan nimenomaisena mainintana säännöksestä.

Ehdotuksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen rajoittamaton valitusoikeus poistuisi ja valitusoikeus rajattaisiin ainoastaan sen toimialaan kuuluviin asioihin. Ehdotettu muutos olisi yhdenmukainen muiden viranomaisten valitusoikeuden kanssa, joilla on valitusoikeus toimialaansa kuuluvissa asioissa. Muutos olisi myös linjassa lain 191 §:ään ehdotetun muutoksen kanssa.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi viittaus ehdotettuun uuteen 137 a §:ään, joka koskisi kunnan viranomaisen suunnittelutarveasiassa tekemää alueellista päätöstä.



## 2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Lakiehdotuksen 55 §:ssä on valtuus antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Valtuussäännöksen nojalla on tarkoitus tehdä muutos asemakaavan esitystapaa koskevaan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 24 §:ään.

## 3 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2017.

Kaavoihin, jotka ovat tulleet voimaan ennen tämän lain voimaantuloa, ehdotetaan sovellettavan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 128 §:ää.

Kaavoihin, jotka ovat olleet ehdotuksena julkisesti nähtävillä ennen tämän lain voimaantuloa, ehdotetaan sovellettavan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita 71 b, 71 c ja 71 e §:ää.

## 4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotettuun maankäyttö- ja rakennuslain muutokseen keskeisimmin liittyvät perusoikeudet ovat vastuu ympäristöstä (PL 20 §) ja omaisuuden suoja (PL 15 §). Lakiehdotuksella on merkitystä myös kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n näkökulmasta.

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset edistävät osaltaan ympäristöperusoikeuden toteutumista edistämällä, ohjaamalla ja valvomalla kuntien kaavoitusta, rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään. Esityksessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kuntien alueidenkäyttöä ja rakentamista koskeva ohjaus ehdotetaan poistettavaksi. Myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kaavoitusta, rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä koskevia valvontatehtäviä ehdotetaan rajattaviksi koskemaan vain vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitusoikeutta kaavoitusta, rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä koskevissa asioissa ehdotetaan rajattavaksi.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtäviä ja valitusoikeutta koskevien muutosten ei voida katsoa heikentävän ympäristöperusoikeuden toteutumista, koska perustuslain 20 § velvoittaa yhtä lailla myös kuntia, jotka vastaavat alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Merkitystä on myös sillä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontatehtävät koskisivat edelleen vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita.

Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslain 63 §:ää siten, että osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa ei tarvitsisi laatia silloin, kun kyseessä on vaikutukseltaan vähäinen asemakaavamuutos. Lisäksi neuvottelua osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta koskeva maankäyttö- ja rakennuslain 64 § ehdotetaan kumottavaksi kokonaan. Ehdotettujen muutosten ei voida katsoa heikentävän mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, koska osallisilla on maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n mukaisesti muutenkin mahdollisuus kattavasti osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti ja suullisesti mielipiteensä asiasta. Lisäksi on huomioitava, että osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisen merkitys vaikutuksiltaan vähäisen asemakaava-

## HE 251/2016 vp

muutoksen kohdalla on käytännössä vähäinen. Myös neuvottelua osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta koskevan 64 §:n merkitys on käytännössä vähäinen.

Lakiehdotuksessa on myös useita pykäläiä, joilla on liittymäkohtia ympäristöperusoikeuden ohella myös omaisuudensuojaa koskevaan perustuslain 15 §:ään ja kunnallista itsehallintoa koskevaan perustuslain 121 §:ään. Esityksen mukaan yleiskaavan käyttöä rakennusluvan perusteena lisätään, rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella täsmennetään ja maa- ja metsätalouteen liittyvää rakentamista joustavoitetaan sekä mahdollistetaan suunnittelutarveratkaisujen tekeminen alueellisena. Esityksessä on myös asemakaavoituksen sujuvoittamista ja vapaa-ajanasuntojen käyttötarkoitusten muutosmahdollisuuksien lisäämistä koskevia ehdotuksia. Lisäksi esityksessä ehdotetaan vähittäiskaupan suuryksikkösääntelyä kevennettäväksi.

Ehdotetut muutokset helpottaisivat rakentamismahdollisuuksia ja tätä kautta edistäisivät myös omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden toteutumista. Lisäksi ehdotetut muutokset korostaisivat kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyttä, joten niillä on myönteistä vaikutusta myös kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n kannalta. Ehdotetuilla muutoksilla on merkitystä myös ympäristöperusoikeuden näkökulmasta, mutta niiden ei kuitenkaan voida arvioida heikentävän ympäristöperusoikeuden toteutumista.

Esityksessä ehdotetaan myös muun muassa, että maisematyölupa poistettaisiin yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisilta alueilta. Kunta ei siten enää voisi määrätä maisematyölupaa koskemaan puiden kaatamista maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitetulla alueella. Muutoksella on merkitystä ympäristöperusoikeuden, omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden ja kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n kannalta. Ehdotus ei kuitenkaan heikentäisi kyseisten perusoikeusäännösten toteutumista.

Edellä esitetyn perusteella ehdotus laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 64, 71 e, 77 ja 179 §, sellaisina kuin niistä ovat 64 ja 179 § laissa 1589/2009 ja 71 e § laissa 319/2011,  
*muutetaan* 18 §, 38 §:n 2 momentti, 44 ja 52 §, 55 §:n 3 ja 4 momentti, 57 §:n 1 momentti, 66 §:n 2 momentti, 71 a §, 71 b §:n 2 momentti, 71 c §:n 1 momentti, 126 a §:n 1 momentin 12 kohta sekä 2 ja 3 momentti, 128 §:n 1 momentti, 137 §:n 1 ja 2 momentti, 191 §:n 1 momentti, 192 §:n 2 ja 3 momentti ja 193 §,  
sellaisina kuin niistä ovat 18 §, 38 §:n 2 momentti, 66 §:n 2 momentti, 191 §:n 1 momentti ja 192 §:n 2 ja 3 momentti laissa 1589/2009, 44 § laeissa 1129/2008 ja 134/2011, 55 §:n 4 momentti laissa 1129/2008, 57 §:n 1 momentti, 71 a §, 71 b §:n 2 momentti ja 71 c §:n 1 momentti laissa 319/2011, 126 a §:n 1 momentin 12 kohta sekä 2 ja 3 momentti laissa 958/2012, 137 §:n 2 momentti laissa 476/2004 ja 193 § osaksi laissa 1589/2009, sekä  
*lisätään* 42 §:ään uusi 4 momentti, 50 §:ään uusi 2 momentti, 55 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1129/2008, uusi 5 momentti, 63 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1129/2008, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, 73 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, 126 a §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 958/2012, uusi 13 kohta sekä lakiin uusi 129 a ja 137 a § seuraavasti:

#### 18 §

##### *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät*

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistää kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtii sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n mukaan kuuluvista tehtävistä.

#### 38 §

##### *Kiellot yleiskaavaa laadittaessa*

---

Rakennuskielto ja toimenpiderajoitus ovat voimassa enintään viisi vuotta. Kaavoituksen keskeneräisyyden vuoksi kunta voi pidentää aikaa enintään viidellä vuodella ja erityisestä syystä sen jälkeen vielä enintään viidellä vuodella.

---

#### 42 §

##### *Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan*

---

## HE 251/2016 vp

Jos yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään 1 momentissa säädetystä poiketen. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja otettava huomioon, mitä 39 §:ssä säädetään yleiskaavan sisältövaatimuksista.

### 44 §

#### *Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena*

Rakennuslupa rakennuksen rakentamiseen voidaan 137 §:n 1 momentissa säädetyn estämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Määräys ei voi koskea aluetta, jolla maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista. Edellytyksenä on lisäksi, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella.

Yleiskaavan käytöstä rakennusluvan perusteena ranta-alueella säädetään 72 §:ssä ja tuuli-voimaloiden rakennusluvan perusteena säädetään 77 a §:ssä.

### 50 §

#### *Asemakaavan tarkoitus*

---

Asemakaavan muutos voidaan laatia myös vaiheittain.

### 52 §

#### *Asemakaavan hyväksyminen*

Asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voidaan johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

### 55 §

#### *Asemakaavan esitystapa*

---

Asemakaavaan liittyy selostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot.

Asemakaavassa määrätään kadun ja muun yleisen alueen nimi samoin kuin kunnanosan ja korttelien numerot. Kadun ja muun yleisen alueen nimi ja edellä mainitut numerotiedot voidaan muuttaa myös kunnan erillisellä päätöksellä siten kuin kuntalaissa säädetään kunnan päätöksenteosta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä asemakaavan esitystavasta, asemakaavaan liittyvästä selostuksesta ja erillisellä päätöksellä muutettujen tietojen merkitsemisestä kaavaan.

### 57 §

#### *Asemakaavamääräykset*

Asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytet-

täessä (*asemakaavamääräykset*). Asemakaavamääräykset voivat koskea myös haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista.

63 §

*Osallistumis- ja arviointisuunnitelma*

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske vaikutukseltaan vähäistä asemakaavan muutosta.

66 §

*Viranomaisneuvottelu*

Valmisteltaessa muuta kaavaa, joka koskee vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita tai joka on valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä, kunnan on oltava yhteydessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan kesken on järjestettävä neuvottelu tällaisen kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, maakunnallisten ja muiden keskeisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

71 a §

*Vähittäiskaupan suuryksikkö*

Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan tässä laissa yli 4 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää.

71 b §

*Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset sisältövaatimukset maakunta- ja yleiskaavalle*

Maakuntakaavassa tulee esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja. Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus on osoitettava maakuntakaavassa osoitettujen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella riittävällä tarkkuudella.

71 c §

*Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen*

Vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan palvelujen saavutettavuus huomioon ottaen ole perusteltu.

73 §

*Ranta-alueiden loma-asutusta koskevan yleis- ja asemakaavan erityiset sisältövaatimukset*

---

Laadittaessa kaavaa alueelle, johon kuuluu olemassa olevaa kyläaluetta, ei kyläalueella sovelleta mitä 1 momentin 3 kohdassa säädetään edellyttäen, että virkistykseen soveltuviin alueiden riittävyys otetaan huomioon.

---

18 luku

**Rakentamisen ja muiden toimenpiteiden luvanvaraisuus**

126 a §

*Toimenpideluvanvaraiset toimenpiteet*

Edellä 126 §:n mukainen toimenpidelupa tarvitaan sellaisen rakennelman tai laitoksen, jota ei ole pidettävä rakennuksena, pystyttämiseen tai sijoittamiseen taikka rakennuksen ulkoasun tai tilajärjestelyn muuttamiseen seuraavasti:

---

12) maalämmön hyödyntämiseen tarkoitetun lämpökaivon poraaminen tai lämmönkeruuputkiston asentaminen rakennuksen lämmitysjärjestelmää vaihdettaessa tai uusittaessa taikka käytettäväksi lisälämmönlähteenä (*maalämpö*);

13) kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavan aurinkopaneelin tai -keräimen asentaminen tai rakentaminen.

Jos 1 momentin 1–10, 12 tai 13 kohdassa tarkoitettu toimenpide perustuu oikeusvaikutteeseen kaavaan tai katusuunnitelmaan taikka maantielain tai yleisistä teistä annetun lain (243/1954) mukaiseen hyväksytyyn tiesuunnitelmaan toimenpidelupaa ei tarvita.

Kunta voi rakennusjärjestyksessä määrätä, että toimenpidelupaa ei kunnassa tai sen osassa tarvita 1 momentin 1–10, 12 tai 13 kohdassa tarkoitettuun toimenpiteeseen, jos toimenpidettä voidaan pitää vähäisenä.

128 §

*Maisematyölupa*

Maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ei saa suorittaa ilman lupaa (*toimenpiderajoitus*):

- 1) asemakaava-alueella;
  - 2) ranta-asemakaava-alueella, jos ranta-asemakaavassa niin määrätään;
  - 3) yleiskaava-alueella, jos yleiskaavassa niin määrätään, lukuun ottamatta puiden kaatamista yleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitetulla alueella; eikä
  - 4) alueella, jolla on voimassa 53 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi tai jolle rakennuskielto on yleiskaavan laatimista tai muuttamista varten määrätty.
-

129 a §

*Rakennusjärjestyksen määräys vapaa-ajanasunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta*

Kunta voi osoittaa rakennusjärjestyksessä ne alueet ja edellytykset, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellytä poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua ennen rakennuslupaa.

Rakennusjärjestyksen määräys voi koskea vain sellaisia alueita, joilla käyttötarkoituksen muutos ei aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

137 §

*Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella*

Sen lisäksi, mitä rakennusluvan edellytyksistä muutoin säädetään, rakennusluvan myöntäminen 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella, jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa, edellyttää, että rakentaminen:

1) ei aiheuta haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;

2) on sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta; ja

3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, saa rakentaa jo olevaan asuntoon tai maatalaan kuuluvan talousrakennuksen sekä jo olevaan maaseutuyritykseen kuuluvan maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellisen rakennuksen. Rakennuslupa voidaan 1 momentissa säädetyn estämättä myöntää myös rakennuksen korjaamiseen tai asuinrakennuksen vähäiseen laajentamiseen.

---

137 a §

*Alueellinen päätös rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella*

Jos kyläalueella tai muulla maaseutualueella on voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava, kunta voi tehdä päätöksen 137 §:n 1 momentissa säädettyjen rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaolosta samalla kertaa useamman kuin yhden rakennuspaikan osalta. Tällainen päätös voidaan tehdä alueella, joka oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on osoitettu kyläalueeksi tai muutoin rakentamiseen soveltuvaksi alueeksi. Päätös voi olla voimassa enintään kymmenen vuotta.

Alueellinen päätös ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Alueellista päätöstä tehtäessä noudatetaan asianosaisten ja viranomaisten kuulemisessa sekä päätöksessä ja siitä ilmoittamisessa, mitä 173 ja 174 §:ssä säädetään poikkeamismenettelystä.

191 §

*Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä*

Sen lisäksi, mitä kuntalain 137 §:ssä säädetään valitusoikeudesta, viranomaisella on toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä kos-

## HE 251/2016 vp

kevasta päätöksestä. Valitusoikeus on myös maakunnan liitolla ja kunnalla, joiden alueella kaavassa osoitetulla maankäytöllä tai rakennusjärjestyksellä on vaikutuksia.

---

### 192 §

#### *Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä sekä maisematyölupa- ja purkamislupapäätöksestä*

---

Valitusoikeus maisematyölupaa ja rakennuksen purkamislupaa koskevasta päätöksestä on:

- 1) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
- 2) kunnan jäsenellä; sekä
- 3) kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa.

Valitusoikeus rakennuksen purkamista koskevasta päätöksestä on myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella silloin, kun rakennus on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä. Jos rakennusluvan mukainen rakentaminen merkitsee purkamislupaa edellyttävän valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävän rakennuksen purkamista, valitusoikeus rakennusluvasta on myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella.

### 193 §

#### *Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta*

Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä sekä suunnittelutarveratkaisua koskevasta 137 ja 137 a §:n mukaisesta päätöksestä on:

- 1) viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla;
- 2) sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
- 3) sillä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa;
- 4) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
- 5) kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa;
- 6) toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen; sekä
- 7) viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Kaavoihin, jotka ovat tulleet voimaan ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 128 §:ää.

Kaavoihin, jotka ovat olleet ehdotuksena julkisesti nähtävillä ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 71 b, 71 c ja 71 e §:ää.

---



**HE 251/2016 vp**

Helsingissä 24 päivänä marraskuuta 2016

**Pääministerin estyneenä ollessa, sisäministeri**

**Paula Risikko**

Maatalous- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen

**Laki****maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 64, 71 e, 77 ja 179 §, sellaisina kuin niistä ovat 64 ja 179 § laissa 1589/2009 ja 71 e § laissa 319/2011,  
*muutetaan* 18 §, 38 §:n 2 momentti, 44 ja 52 §, 55 §:n 3 ja 4 momentti, 57 §:n 1 momentti, 66 §:n 2 momentti, 71 a §, 71 b §:n 2 momentti, 71 c §:n 1 momentti, 126 a §:n 1 momentin 12 kohta sekä 2 ja 3 momentti, 128 §:n 1 momentti, 137 §:n 1 ja 2 momentti, 191 §:n 1 momentti, 192 §:n 2 ja 3 momentti ja 193 §,  
 sellaisina kuin niistä ovat 18 §, 38 §:n 2 momentti, 66 §:n 2 momentti, 191 §:n 1 momentti ja 192 §:n 2 ja 3 momentti laissa 1589/2009, 44 § laeissa 1129/2008 ja 134/2011, 55 §:n 4 momentti laissa 1129/2008, 57 §:n 1 momentti, 71 a §, 71 b §:n 2 momentti ja 71 c §:n 1 momentti laissa 319/2011, 126 a §:n 1 momentin 12 kohta sekä 2 ja 3 momentti laissa 958/2012, 137 §:n 2 momentti laissa 476/2004 ja 193 § osaksi laissa 1589/2009, sekä  
*lisätään* 42 §:ään uusi 4 momentti, 50 §:ään uusi 2 momentti, 55 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1129/2008, uusi 5 momentti, 63 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1129/2008, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, 73 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, 126 a §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 958/2012, uusi 13 kohta sekä lakiin uusi 129 a ja 137 a § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

18 §

*Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät*

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistää ja ohjaa kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on erityisesti valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, muut alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tavoitteet sekä kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset siten kuin tässä laissa säädetään. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtii sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n mukaan kuuluvista tehtävistä.

*Ehdotus*

18 §

*Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät*

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistää kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtii sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n mukaan kuuluvista tehtävistä.

## HE 251/2016 vp

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

38 §

*Kiellot yleiskaavaa laadittaessa*

-----  
Rakennuskielto ja toimenpiderajoitus ovat voimassa enintään viisi vuotta. Kaavoituksen keskeneräisyyden vuoksi kunta voi pidentää aikaa enintään viidellä vuodella ja *elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus kunnan hakemuksesta* erityisestä syystä sen jälkeen vielä enintään viidellä vuodella.  
-----

38 §

*Kiellot yleiskaavaa laadittaessa*

-----  
Rakennuskielto ja toimenpiderajoitus ovat voimassa enintään viisi vuotta. Kaavoituksen keskeneräisyyden vuoksi kunta voi pidentää aikaa enintään viidellä vuodella ja erityisestä syystä sen jälkeen vielä enintään viidellä vuodella.  
-----

42 §

*Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan*

-----  
*Jos yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään I momentissa säädetystä poiketen. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja otettava huomioon, mitä 39 §:ssä säädetään yleiskaavan sisältövaatimuksista.*  
-----

44 §

*Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena*

Yleiskaavan käytöstä rakennusluvan perusteena ranta-alueella säädetään 72 §:ssä.

Rakennuslupa enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamiseen voidaan 137 §:n 1 momentin estämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. *Määräys voi koskea vain kyläaluetta, johon ei kohdistu merkittäviä rakentamispaineita.* Edellytyksenä on lisäksi, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella. *Yleiskaavan määräys sen käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan.*

Yleiskaavan käytöstä tuulivoimaloiden ra-

44 §

*Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena*

Rakennuslupa *rakennuksen* rakentamiseen voidaan 137 §:n 1 momentissa säädetyn estämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. *Määräys ei voi koskea aluetta, jolla maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista.* Edellytyksenä on lisäksi, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella.

*Yleiskaavan käytöstä rakennusluvan perus-*

## HE 251/2016 vp

### *Voimassa oleva laki*

kennusluvan perusteena säädetään 77 a §:ssä.

### *Ehdotus*

*teenä ranta-alueella säädetään 72 §:ssä ja tuulivoimaloiden rakennusluvan perusteena säädetään 77 a §:ssä.*

50 §

### *Asemakaavan tarkoitus*

---

*Asemakaavan muutos voidaan laatia myös vaiheittain.*

52 §

### *Asemakaavan hyväksyminen*

Asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voidaan *muiden kuin vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta* johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

52 §

### *Asemakaavan hyväksyminen*

Asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voidaan johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

55 §

### *Asemakaavan esitystapa*

---

Asemakaavaan liittyy selostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot *siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.*

Asemakaavassa määrätään kadun ja muun yleisen alueen nimi samoin kuin kunnanosan ja korttelien numerot. Kadun ja muun yleisen alueen nimi ja edellä mainitut numerotiedot voidaan muuttaa myös kunnan erillisellä päätöksellä siten kuin kuntalaissa säädetään kunnan päätöksenteosta. *Erillisellä päätöksellä muutettujen tietojen merkitsemisestä kaavaan säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.*

57 §

### *Asemakaavamääräykset*

Asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava- aluetta rakennettaessa tai muu-

55 §

### *Asemakaavan esitystapa*

---

Asemakaavaan liittyy selostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot.

Asemakaavassa määrätään kadun ja muun yleisen alueen nimi samoin kuin kunnanosan ja korttelien numerot. Kadun ja muun yleisen alueen nimi ja edellä mainitut numerotiedot voidaan muuttaa myös kunnan erillisellä päätöksellä siten kuin kuntalaissa säädetään kunnan päätöksenteosta.

*Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä asemakaavan esitystavasta, asemakaavaan liittyvästä selostuksesta ja erillisellä päätöksellä muutettujen tietojen merkitsemisestä kaavaan.*

57 §

### *Asemakaavamääräykset*

Asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava- aluetta rakennettaessa tai muu-

*Voimassa oleva laki*

toin käytettäessä (*asemakaavamääräykset*). Asemakaavamääräykset voivat muun ohessa koskea haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista. *Vähittäiskauppaa koskevista asemakaavamääräyksistä säädetään lisäksi 71 e §:ssä.*

*Ehdotus*

toin käytettäessä (*asemakaavamääräykset*). Asemakaavamääräykset voivat koskea myös haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista.

63 §

*Osallistumis- ja arviointisuunnitelma*

*Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske vaikutukseltaan vähäistä asemakaavan muutosta.*

64 §

*Neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta*

*Kunta voi neuvotella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä ja toteuttamisesta.*

*Osallisella on ennen kaavaehdotuksen asettamista julkisesti nähtäville mahdollisuus esittää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle neuvottelun käymistä osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä. Jos suunnitelma on ilmeisesti puutteellinen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on viivytyksettä järjestettävä kunnan kanssa neuvottelu suunnitelman täydennystarpeiden selvittämiseksi.*

*Neuvotteluun on kutsuttava esityksen tehnyt osallinen ja tarpeen mukaan ne viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaan asia liittyy.*

(kumotaan)

66 §

*Viranomaisneuvottelu*

Valmisteltaessa muuta kaavaa, joka koskee valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai joka muutoin on yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten, luonnonarvojen tai kulttuuriympäristön kannalta

66 §

*Viranomaisneuvottelu*

Valmisteltaessa muuta kaavaa, joka koskee vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita tai joka on valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä, *kunnan* on oltava yhteydessä

## HE 251/2016 vp

### *Voimassa oleva laki*

erityisen merkittävä taikka valtion viranomaisten toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä, on oltava yhteydessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan kesken on järjestettävä neuvottelu tällaisen kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, *maakunnallisten* ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi.

---

#### 71 a §

##### *Vähittäiskaupan suuryksikkö*

Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan tässä laissa yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruisia vähittäiskaupan myymälää.

#### 71 b §

##### *Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset sisältövaatimukset maakunta- ja yleiskaavalle*

Maakuntakaavassa tulee esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja. Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus on osoitettava maakuntakaavassa riittävällä tarkkuudella.

#### 71 c §

##### *Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen*

Vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan laatu huomioon ottaen ole perusteltu.

---

### *Ehdotus*

elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan kesken on järjestettävä neuvottelu tällaisen kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, *maakunnallisten* ja muiden keskeisten tavoitteiden *toteamiseksi*.

---

#### 71 a §

##### *Vähittäiskaupan suuryksikkö*

Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan tässä laissa yli 4 000 kerrosneliömetrin suuruisia vähittäiskaupan myymälää.

#### 71 b §

##### *Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset sisältövaatimukset maakunta- ja yleiskaavalle*

Maakuntakaavassa tulee esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja. Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus on osoitettava maakuntakaavassa *osoitettujen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella* riittävällä tarkkuudella.

#### 71 c §

##### *Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen*

Vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan *palvelujen saavutettavuus* huomioon ottaen ole perusteltu.

---

## HE 251/2016 vp

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

71 e §

*Vähittäiskauppaa koskevat asemakaavamääräykset*

*Sen lisäksi, mitä 57 §:ssä säädetään, asemakaavamääräykset voivat koskea vähittäiskaupan laatua ja kokoa, jos se kaupan palvelujen saatavuuden kannalta on tarpeen.*

(kumotaan)

73 §

*Ranta-alueiden loma-asutusta koskevan yleis- ja asemakaavan erityiset sisältövaatimukset*

-----  
*Laadittaessa kaavaa alueelle, johon kuuluu olemassa olevaa kyläaluetta, ei kyläalueella sovelleta mitä 1 momentin 3 kohdassa säädetään edellyttäen, että virkistykseen soveltuviin alueiden riittävyys otetaan huomioon.*  
-----

77 §

*Viranomaisneuvottelu*

*Mitä 66 §:n 2 momentissa säädetään yhteydenpidosta ja neuvotteluvollisuudesta kaavaa laadittaessa, koskee aina yleiskaavan laatimista ranta-alueelle, jos kaava laaditaan pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi, sekä ranta-asemakaavan laatimista.*

(kumotaan)

126 a §

*Toimenpideluvanvaraiset toimenpiteet*

Edellä 126 §:n mukainen toimenpidelupa tarvitaan sellaisen rakennelman tai laitoksen, jota ei ole pidettävä rakennuksena, pystyttämiseen tai sijoittamiseen taikka rakennuksen ulkoasun tai tilajärjestelyn muuttamiseen seuraavasti:

-----  
12) maalämmön hyödyntämiseen tarkoitettun lämpökaivon poraaminen tai lämmönkeruuputkiston asentaminen rakennuksen lämmitysjärjestelmää vaihdettaessa tai uusittaessa taikka käytettäväksi lisälämmönlähteenä

126 a §

*Toimenpideluvanvaraiset toimenpiteet*

Edellä 126 §:n mukainen toimenpidelupa tarvitaan sellaisen rakennelman tai laitoksen, jota ei ole pidettävä rakennuksena, pystyttämiseen tai sijoittamiseen taikka rakennuksen ulkoasun tai tilajärjestelyn muuttamiseen seuraavasti:

-----  
12) maalämmön hyödyntämiseen tarkoitettun lämpökaivon poraaminen tai lämmönkeruuputkiston asentaminen rakennuksen lämmitysjärjestelmää vaihdettaessa tai uusittaessa taikka käytettäväksi lisälämmönlähteenä

*Voimassa oleva laki*

(maalämpö).

Jos 1 momentin 1–10 kohdassa tai 12 kohdassa tarkoitettu toimenpide perustuu oikeusvaikutteiseen kaavaan tai katusuunnitelmaan taikka maantielain tai yleisistä teistä annetun lain (243/1954) mukaiseen hyväksytyyn tiesuunnitelmaan toimenpidelupaa ei tarvita.

Kunta voi rakennusjärjestyksessä määrätä, että toimenpidelupaa ei kunnassa tai sen osassa tarvita 1 momentin 1–10 tai 12 kohdassa tarkoitettuun toimenpiteeseen, jos toimenpidettä voidaan pitää vähäisenä.

128 §

*Maisematyö lupa*

Maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ei saa suorittaa ilman lupaa (*toimenpiderajoitus*):

- 1) asemakaava-alueella;
  - 2) yleiskaava-alueella, jos yleiskaavassa niin määrätään; eikä
  - 3) alueella, jolla on voimassa 53 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi tai jolle yleiskaavan laatimista tai muuttamista varten on niin määrätty.
- 

*Ehdotus*

(maalämpö);

13) kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavan aurinkopaneelin tai -keräimen asentaminen tai rakentaminen.

Jos 1 momentin 1–10, 12 tai 13 kohdassa tarkoitettu toimenpide perustuu oikeusvaikutteiseen kaavaan tai katusuunnitelmaan taikka maantielain tai yleisistä teistä annetun lain (243/1954) mukaiseen hyväksytyyn tiesuunnitelmaan toimenpidelupaa ei tarvita.

Kunta voi rakennusjärjestyksessä määrätä, että toimenpidelupaa ei kunnassa tai sen osassa tarvita 1 momentin 1–10, 12 tai 13 kohdassa tarkoitettuun toimenpiteeseen, jos toimenpidettä voidaan pitää vähäisenä.

128 §

*Maisematyö lupa*

Maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ei saa suorittaa ilman lupaa (*toimenpiderajoitus*):

- 1) asemakaava-alueella;
  - 2) ranta-asemakaava-alueella, jos ranta-asemakaavassa niin määrätään;
  - 3) yleiskaava-alueella, jos yleiskaavassa niin määrätään, lukuun ottamatta puiden kaatamista yleiskaavassa maa- ja metsätaloustalaiseksi alueeksi osoitetulla alueella; eikä
  - 4) alueella, jolla on voimassa 53 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi tai jolle rakennuskielto on yleiskaavan laatimista tai muuttamista varten määrätty.
- 

129 a §

*Rakennusjärjestyksen määräys vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta*

Kunta voi osoittaa rakennusjärjestyksessä ne alueet ja edellytykset, joilla vapaa-ajan asunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellytä poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua ennen rakennuslupaa.

Rakennusjärjestyksen määräys voi koskea vain sellaisia alueita, joilla käyttötarkoituk-



*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*sen muutos ei aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.*

137 §

*Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella*

Sen lisäksi, mitä rakennusluvan edellytyksistä muutoin säädetään, rakennusluvan myöntäminen 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella, jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa, edellyttää, että rakentaminen:

1) ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;

2) ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä; ja

3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistys- tarpeiden turvaamista.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, saa rakentaa jo olevaan asuntoon tai maatilaaan kuuluvan talousrakennuksen. Rakennuslupa voidaan 1 momentin estämättä myöntää myös rakennuksen korjaamiseen tai asuinrakennuksen vähäiseen laajentamiseen.

137 §

*Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella*

Sen lisäksi, mitä rakennusluvan edellytyksistä muutoin säädetään, rakennusluvan myöntäminen 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella, jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa, edellyttää, että rakentaminen:

1) ei aiheuta haittaa *asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle* tai alueiden käytön muulle järjestämiselle

2) *on sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta*; ja

3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistys- tarpeiden turvaamista.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, saa rakentaa jo olevaan asuntoon tai maatilaaan kuuluvan talousrakennuksen *sekä jo olevaan maaseutuyritykseen kuuluvan maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellisen rakennuksen*. Rakennuslupa voidaan 1 momentissa säädetyn estämättä myöntää myös rakennuksen korjaamiseen tai asuinrakennuksen vähäiseen laajentamiseen.

137 a §

*Alueellinen päätös rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella*

*Jos kyläalueella tai muulla maaseutualueella on voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava, kunta voi tehdä päätöksen 137 §:n 1 momentissa säädettyjen rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaolosta samalla kertaa useamman kuin yhden rakennuspaikan osalta. Tällainen päätös voidaan tehdä alueella, joka oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on osoitettu kyläalueeksi tai muutoin rakentamiseen soveltuvaksi alueeksi. Päätös voi olla voimassa enintään kymmenen vuotta.*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

*Alueellinen päätös ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.*

*Alueellista päätöstä tehtäessä noudatetaan asianosaisten ja viranomaisten kuulemisessa sekä päätöksessä ja siitä ilmoittamisessa, mitä 173 ja 174 §:ssä säädetään poikkeamismenettelystä.*

179 §

*Määräys kadunpitovelvollisuuden toteuttamiseksi*

*Jollei katurakennusta tai sen osaa rakenneta lainvoimaisen asemakaavan mukaisen maankäytön edellyttämään kuntoon kohtuullisessa ajassa kadunpitovelvollisuuden alkamisen jälkeen ja siitä voi aiheutua haittaa terveydelle tai turvallisuudelle taikka erityistä muuta haittaa maankäytön tai liikenteen järjestämiselle taikka jollei kunta kohtuullisessa ajassa täytä 86 a §:ssä säädettyä velvollisuuttaan, voi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus velvoittaa uhkasakolla kunnan toteuttamaan velvollisuutensa.*

(kumotaan)

191 §

*Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä*

*Sen lisäksi, mitä kuntalain 92 §:ssä säädetään valitusoikeudesta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja muulla viranomaisella on toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Valitusoikeus on myös maakunnan liitolla ja kunnalla, joiden alueella kaavassa osoitetulla maankäytöllä tai rakennusjärjestyksellä on vaikutuksia.*

191 §

*Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä*

*Sen lisäksi, mitä kuntalain 137 §:ssä säädetään valitusoikeudesta, viranomaisella on toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Valitusoikeus on myös maakunnan liitolla ja kunnalla, joiden alueella kaavassa osoitetulla maankäytöllä tai rakennusjärjestyksellä on vaikutuksia.*

192 §

*Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupa-päätöksestä sekä maisematyölupa- ja purkamislupapäätöksestä*

192 §

*Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupa-päätöksestä sekä maisematyölupa- ja purkamislupapäätöksestä*

*Voimassa oleva laki*

Valitusoikeus maisematyölupaa ja rakennuksen purkamislupaa koskevasta päätöksestä on:

- 1) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
- 2) kunnan jäsenellä;
- 3) kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa; *sekä*
- 4) *elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella.*

Jos rakennusluvan mukainen rakentaminen merkitsee purkamislupaa edellyttävän rakennuksen purkamista, valitusoikeus rakennusluvasta on myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella.

## 193 §

*Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta*

Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä ja kunnan viranomaisen suunnittelutarveasiassa tekemästä 137 §:n mukaisesta päätöksestä on:

- 1) viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla;
- 2) sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
- 3) sillä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa;
- 4) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
- 5) kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa;
- 6) toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen;
- 7) *elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella; sekä*
- 8) *muulla viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa.*

*Ehdotus*

Valitusoikeus maisematyölupaa ja rakennuksen purkamislupaa koskevasta päätöksestä on:

- 1) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
- 2) kunnan jäsenellä *sekä*
- 3) kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa.

*Valitusoikeus rakennuksen purkamista koskevasta päätöksestä on myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella silloin, kun rakennus on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä.* Jos rakennusluvan mukainen rakentaminen merkitsee purkamislupaa edellyttävän *valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävän* rakennuksen purkamista, valitusoikeus rakennusluvasta on myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella.

## 193 §

*Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta*

Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä *sekä suunnittelutarveratkaisua koskevasta 137 ja 137 a §:n mukaisesta päätöksestä on:*

- 1) viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla;
- 2) sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
- 3) sillä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa;
- 4) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
- 5) kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa;
- 6) toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen; *sekä*
- 7) *viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta*

## HE 251/2016 vp

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

20 .

*Kaavoihin, jotka ovat tulleet voimaan ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 128 §:ää.*

*Kaavoihin, jotka ovat olleet ehdotuksena julkisesti nähtävillä ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 71 b, 71 c ja 71 e §:ää.*